

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE LA
NATURE JURIDIQUE DES CONCORDATS
EN DROIT PUBLIC

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 25 Mai 1908, à 1 h. 1/2

PAR

André PILLAUD

Président : M. WEISS, professeur

Suffragants { MM. CHÉNON, professeur
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé

PARIS

IMPRIMERIE BONVALOT-JOUVE

15, Rue Racine, 15

1908

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE LA

NATURE JURIDIQUE DES CONCORDATS EN DROIT PUBLIC

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 25 Mai 1908, à 1 h. 1/2

PAR

André PILLAUD

Président : M. WEISS, professeur

Suffragants { MM. CHÉNON, professeur
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé



PARIS

IMPRIMERIE BONVALOT-JOUVE

15, Rue Racine, 15

1908

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

De la Nature Juridique des Concordats en Droit Public

La nature juridique des concordats est susceptible d'une double étude. Elle peut être analysée soit en droit canonique, soit en droit public. C'est qu'en effet les puissances qui se trouvent face à face dans les concordats ne sont pas de même nature. Si l'une, l'Eglise, est spirituelle, l'autre, l'Etat, est temporelle. D'où il suit que ces deux puissances se réclament de doctrines différentes et qu'il y a lieu dès lors de rechercher d'une part quelle est la conception que l'Eglise se fait des concordats, et d'autre part quelle est la conception que s'en fait l'Etat. Nous n'avons pas l'intention d'examiner ici la question de la nature juridique des concordats sous ses deux aspects : nous n'envisagerons que le dernier. On a dit dans une thèse soutenue il y quelques années (1)

1. Roussel. *De la nature juridique des concordats en droit canonique.*

ce que l'Eglise pense des concordats. Reste à dire ce qu'en pense l'Etat, et c'est ce que nous allons tenter. Nous ne passerons d'ailleurs pas une revue complète des divers Concordats qui ont été signés. Nous ne raisonnerons guère que sur les concordats qui intéressent spécialement la France notamment sur ceux de 1516 et 1802 qui, pendant tant de siècles, ont réglé chez nous les relations de l'Eglise et de l'Etat. Notons du reste que le Concordat de 1802 a servi en quelque sorte de modèle à tous les concordats qui ont été conclus depuis ; si bien que les conclusions qui se dégageront de son examen pourraient s'étendre à ces derniers par voie d'analogie. Il faut indiquer le plan de cette étude, maintenant que le champ en est nettement délimité. Il sera simple ; dans une première partie, qui sera intitulée : les Concordats et l'Histoire, nous rechercherons ce que les concordats ont été dans la réalité ; dans une deuxième partie, qui aura pour titre les Concordats et la Doctrine, nous rechercherons ce que les concordats sont en droit, quelle analyse juridique il convient d'en donner. Il nous a paru que ces quelques explications étaient indispensables au seuil de ce travail. Mais y insister serait s'exposer à ressembler à ces enfants qui passent le temps de la récréation à fixer le jeu auquel ils se livreront et qui... rentrent à l'étude sans avoir commencé à jouer.

CHAPITRE PREMIER

Les Concordats et l'Histoire

Nous sommes si habitués aujourd'hui à voir les rapports de l'Eglise et de l'Etat réglés par des Concordats que nous nous étonnons qu'il n'en ait pas toujours été ainsi. Et cependant le régime concordataire est de date relativement récente ; il apparaît pour la première fois en 1122. Encore est-il contesté que l'acte de Worms fût un véritable Concordat. Il est contenu dans deux déclarations distinctes, mais concertées d'avance ; l'une de l'Empereur, l'autre du Pape. Les voici : « Moi, Henri, par la grâce de Dieu Empereur des Romains ; pour l'amour de Dieu, de la sainte Eglise romaine, du seigneur Pape Calixte et pour le salut de mon âme, j'abandonne à Dieu, aux saints apôtres, Pierre et Paul, et à la sainte Eglise catholique, toute investiture par l'anneau et la crosse et j'accorde la liberté de l'élection et de la consécration dans toutes les églises de mon royaume ou de mon empire. Tous les biens et tous les droits du

bienheureux Pierre qui, depuis le commencement de cette querelle jusqu'à ce jour, ont été ravis et que j'ai en ma possession, je les restitue à la sainte Eglise romaine. Quant à ceux qui ne sont pas en ma possession, je ferai ce qui est en mon pouvoir pour qu'ils soient fidèlement restitués. De même je restituerai, selon les indications des princes et les règles de la justice, les biens des autres églises, des princes et en général de tous les clercs et laïcs, qui sont en ma possession. Ceux que je ne possède pas, je ferai ce qui est en mon pouvoir pour qu'ils soient restitués. Je donne une vraie paix au seigneur Calixte, à la sainte Eglise romaine, à tous ceux qui sont ou ont été dans son parti. Quand la sainte Eglise romaine me demandera mon secours, je le lui donnerai fidèlement. Quand elle fera entendre des plaintes, je lui rendrai justice. »

« Moi Calixte, serviteur des serviteurs de Dieu, à toi Henri, mon très cher fils, par la grâce de Dieu Empereur des Romains, j'accorde que les élections des évêques et des abbés du royaume teutonique, c'est-à-dire de la portion de l'empire qui constitue ton royaume, se fassent en ta présence, sans simonie ni violence. Quand un conflit viendra à surgir, tu donneras ton adhésion et ton secours à la partie la meilleure en prenant conseil et avis du métropolitain et des évêques de la province. L'élu recevra de toi l'investiture par le sceptre, à l'exception de tous

les droits qui sont reconnus appartenir à l'Eglise romaine et il te rendra tous les devoirs qu'il a envers toi. Dans les autres parties de l'empire, l'évêque consacré recevra de toi l'investiture par le sceptre dans les six mois qui suivront sa consécration. Il te rendra tous les devoirs qu'il a envers toi, à l'exception de tous les droits qui sont reconnus appartenir à l'Eglise romaine. Toutes les fois que tu formuleras quelque plainte ou que tu demanderas du secours, je viendrai, comme je le dois, à ton aide. Je te donne une vraie paix, à toi et à tous ceux qui sont ou qui ont été dans ton parti à l'époque de cette querelle. » (1).

Il est difficile d'avoir une opinion arrêtée sur l'acte que nous venons de citer : sa nature juridique n'apparaît pas clairement. Il intervient après un conflit, qu'il a pour premier objet de « liquider ». Mais ce conflit ne portait, en définitive, que sur un point particulier : l'empereur pourrait-il ou ne pourrait-il pas donner l'investiture aux évêques par la crosse et l'anneau ? D'où le nom qu'il a dans l'histoire de « querelle des investitures ». Si importante que fût cette question pour l'Eglise et l'Etat, elle n'est évidemment pas la seule qui se pose entre eux. Dès lors, — par cela même que l'acte de Worms résout

1. Le texte de ces déclarations se trouve en latin dans Har-
duin, *Acta Conciliorum VII*, p. 1115 (Paris, 1714).

une difficulté spéciale et ne constitue pas un statut d'ensemble des relations de l'Eglise et de l'Etat, — il a paru à quelques auteurs qu'il ne pouvait pas légitimement être qualifié de « Concordat ». Nous devons indiquer ces réserves qui ne sont pas sans justesse, quoique peut-être un peu subtiles. Hâtons-nous du reste de reconnaître qu'elles n'ont pas trouvé d'écho chez les historiens qui, à la quasi-unanimité, font remonter à 1122 l'origine du système concordataire. C'est pourquoi nous nous en tiendrons à l'opinion commune.

De très nombreux concordats ont suivi celui de Worms. Rappelons-en d'abord quelques-uns, pour mémoire. En 1418, sont conclus les Concordats des nations ou Concordats de Constance; en 1447, le Concordat des Princes; en 1448, le Concordat germanique ou Concordat de Vienne. M. Roussel, dans la thèse à laquelle nous avons déjà fait allusion, a dit l'essentiel sur ces divers Concordats. Qu'on nous permette de reproduire ici les commentaires qu'il développe à l'occasion du Concordat germanique: « On remarquera la formule « Il nous plaît » par laquelle débutent tous les articles. C'est le langage d'un maître dont la volonté fait loi... Le Concordat germanique a d'un bout à l'autre l'allure d'une revendication de droits tempérée par certaines concessions de privilèges; il n'a rien d'un contrat... (1) » C'est

1. Roussel, *loc. citat.*, p. 22.

parfaitement exact : mais les concordats qui ont suivi se présentent-ils à nous sous la même forme que le Concordat germanique ? Nous entrons dans le vif du sujet. Historiquement, que fut le Concordat de 1516, par exemple — le premier qui ait été signé entre la Papauté et la France ? — Pour le savoir, il est, avant tout, nécessaire d'en examiner le texte avec attention. Il se trouve dans la Bulle *Primitiva illa ecclesia*. Cette pièce est longue ; nous nous bornerons à l'analyser, ne la citant que dans les parties qui sont de nature à directement éclairer le problème que nous avons à solutionner.

Un débutant Léon X rappelle qu'un des premiers devoirs des Pontifes romains est d'extirper les ronces et les épines qui naissent dans le champ de l'Eglise. Il est heureux d'avoir pu suivre à cet égard les exemples de ses prédécesseurs et d'avoir réussi à faire abroger la Pramaglique Sanction de Bourges qu'il compare à une mauvaise herbe : « Le roi François I^{er} voulant, en fils vraiment soumis, obtempérer à nos paternels avertissements... a substitué à ladite Pragmatique Sanction et aux chapitres qui y sont renfermés les lois et les constitutions suivantes qui ont été *discutées de part et d'autre* et que nous avons examinées avec nos frères les cardinaux de la Sainte Eglise romaine... *Après avoir pris l'avis et obtenu le consentement de nos frères*, nous, agissant de science certaine et avec la plénitude de notre

puissance, décidons et ordonnons que, *désormais et à perpétuité*, en dépit de la dite Pragmatique et de ses articles sera observé ce qui suit... »

Se placent ici les principales dispositions du Concordat de 1516 : à savoir que dorénavant les évêques ne seront plus élus par les chapitres, mais nommés par le roi et investis par le Pape, s'ils ont les qualités canoniquement requises. (Il en sera de même, sauf exception, des abbés et des prieurs) à savoir encore que le Saint-Siège ne donnera plus de grâces expectatives et qu'il ne fera plus de réserves soit générales, soit spéciales pour les bénéfices vacants, mais qu'il touchera de nouveau les annates. Il n'entre pas dans le cadre de cette étude d'apprécier la discipline nouvelle qui pendant plusieurs siècles allait régler en France les rapports de l'Eglise et de l'Etat. Qu'on nous excuse de dire cependant qu'elle rencontra, du moins au début, une opposition à peu près unanime et qu'elle paraît avoir eu une influence fâcheuse sur les destinées de l'Eglise gallicane. - - Voici quelques citations qui tendent à le démontrer. « Le Concordat, lisons-nous dans un mémoire présenté au roi par le Parlement, le Concordat contient plusieurs ordonnances saintes et utiles ; mais il s'y trouve trois articles d'une dangereuse conséquence pour le royaume : d'abord le Pape y ordonne que la vraie valeur des bénéfices soit exprimée dans les provisions qu'on obtient en cour de Rome ; ce qui a pour

but évident d'établir les prétentions de cette cour par rapport à l'annate de chaque bénéfice... Le second article, aussi dangereux pour la France, est celui qui regarde l'évocation des causes majeures à Rome... ainsi tout ce qu'il y a d'ecclésiastiques distingués seront appelés à tout instant en cour de Rome... Mais de tous les reproches que mérite le Concordat il n'en est point de plus considérable que d'avoir changé la jurisprudence ecclésiastique par rapport aux élections ; car il est évident que le Pape détruit par là une des pratiques les plus saintes, les plus anciennes et les plus reçues dans l'Eglise... » — « Nous ne pensons faillir, Sire, déclarait de son côté le clergé à l'assemblée de Melun en 1579, nous ne pensons faillir quand nous disons qu'il eût été très utile au Pape et aux Rois de France que le Concordat n'eût jamais été fait, car, depuis, l'Eglise de France a décliné... » Et ces remontrances se reproduisaient plus nettes encore à l'assemblée de 1585...

« Qu'a fait l'Eglise en ce changement par la différence du temps des élections à celui d'aujourd'hui ? Où il se trouve une douzaine d'évêques dignes de leurs charges il s'en trouvait lors cinquante ; et si l'on peut remarquer aujourd'hui cinq ou six abbés gardant la régularité, il y en avait alors cent... » (1).

1. Collection des procès-verbaux, 1. Pièces justificatives, 73.

En conséquence, l'assemblée émettait le vœu que les élections fussent rétablies, sans d'ailleurs se faire d'illusions sur la fortune qui attendait ce vœu. « Et je vois l'Eglise gallicane trop faible pour débattre cette querelle avec si forte partie que votre Majesté et le Pape où il va de l'intérêt de l'un pour les nominations, et de l'autre pour les annates et les provisions. » C'était voir clair et parler franc : dans le Concordat de 1516, le pape et le roi s'étaient fait de mutuels cadeaux, mais qui ne leur coûtaient rien ni à l'un ni à l'autre. Ils avaient en quelque sorte adressé la note à l'Eglise gallicane... Mais n'insistons pas davantage sur le fond du Concordat de 1516, c'est sa forme qui doit surtout nous préoccuper, puisque nous recherchons quelle est sa nature juridique. Nous avons déjà vu, à cet égard, que les conventions ci-dessus analysées avaient été « discutées de part et d'autre », c'est-à-dire entre le Pape et le Roi, qu'elles avaient été « approuvées » par le Collège des cardinaux, qu'elles devaient être « perpétuelles ». C'est par ces affirmations que débute le Concordat et c'est encore par elles qu'il se termine. « Considérant la singulière et bien entière dévotion de notre dict fils le roi François, qu'il a démontrée envers nous et le dit siège apostolique, quand pour nous exhiber sa filiale révérence, il a daigné venir en personne en nostre cité de Bologne, désirant luy gratifier ; consentons à l'accord fait par nous avecques lui et désirons que

perpétuellement inviolablement, il soit observé ; voulons que ledit accord aye force et vertu de vray contrat et obligation *entre nous et ledict siège* apostolique d'une part et ledict roy et son royaume d'autre part (« *illam veri contractus et obligationis inter nos et sedem apostolicam prædictam ex una et præfatum regem et regnum suum ex altera partibus, legitime inniti, vim et robur obtinere* »), sans ce que par nous, nos successeurs ou le siège susdit y puisse être aucunement dérogé par quelconques lettres et grâces esmanées ou à esmaner. Doncques à aucuns ne soit loisible enfreindre ou par téméraire audace contrevenir à cette pagime nostre approbation innovation, mandat, décret et déclaration et si aucun présume de attenter, il cognoisse qu'il encorra l'indignation de Dieu omnipotent et de Saint Pierre et de saint Paul. Donné à Rome en publique session, célébrée en la sacrée sainte Eglise de Lateran, l'an de l'incarnation dominique 1516, le quatorzième jour des calendes de janvier et de notre pontificat l'an IV ; ainsi signé, le salin Bambus, 10 de madrigal ; et au dos « Registrata apud me Bembum » (1).

Il faut relever quelques-unes des expressions qui précèdent, notamment celles par lesquelles le Pape déclare vouloir que « le dict accord aye force et vertu

1. Le texte de la Bulle « Primitiva ecclesia » se trouve en français dans Isambert, *Recueil général*, XII, p. 75.

de vrai contrat et obligation entre lui et le Saint-Siège apostolique d'une part et le dict Roy et son royaume d'autre. » Elles éclairent assez vivement semble-t-il, le problème que nous avons à résoudre. Qu'est-ce en effet, qu'un accord qui a force et vertu de vrai contrat entre deux puissances publiques indépendantes, sinon un traité diplomatique ? Selon toute vraisemblance, c'est sous ce jour que Léon X et François I^{er} virent le Concordat de 1516. Dans l'ordonnance du 13 mai 1517 qui le promulguait en France, le Roi s'exprimait ainsi : « Pourquoy à nos ames et féaulx conseillers qui à présent tiennent et qui à l'advenir tiendront nos Parlemens à tous justiciers de noz royaume et Dauphiné et Comté, et autres officiers et nos subjects et à chacun d'eulx en tant qu'à luy appartiendra mandons estroictement et enjoignons que toutes les choses dessus dictés et chacune d'icelles ils tiennent, gardent, observent à leur forme et plenièrre fermeté et que en toutes causes qui par occasion des choses susdictes ils ayent à juger, prononcer et sentencier et par tous nos subjects, incoles et habitants de nos dicts royaume Dauphiné et Comté, inviolablement les fassent en tout et partout observer et garder et qu'ils défendent par entière intuition et protection les personnes ecclésiastiques et séculiers susdites et chacune d'icelles en toutes et chascune les choses dessus exprimées de toutes turbations, violences, impressions, molestations, vexations, domma-

ges et empeschement en punissant toutes et chacunes personnes de quelque condition ou estat qu'ils soient, venans ou faisans au contraire tellement que les autres à l'advenir y prennent exemple, car ainsi nous voulons estre fait et commandons par ces présentes. En témoig de ce que nous avons fait mettre notre scel à ces présentes — Donné à Paris, le treizième jour du mois de may, l'an de nostre Seigneur 1517, et de nostre règne le troisième. — Leue, publiée et enregistrée par l'ordonnance et du commandement du Roy notre Sire; réitérées par plusieurs fois en présence du seigneur de la Trémouille, premier Chambellan du Roy notre dict Seigneur; et par luy à ce spécialement envoyé, à Paris en Parlement le vingt-deuxième jour de mars, l'an de notre Seigneur 1517. » N'est-on pas fondé à conclure avec l'un des professeurs de la Faculté de droit à Paris, qui s'est spécialisé dans ces questions, que « le Concordat consenti par les deux puissances n'en était pas moins (malgré l'opposition du Parlement) à la fois loi de l'Eglise et de l'Etat ? » Tel était le sentiment du premier commentateur du Concordat de 1516 : Rebuffe. Voici en effet la phrase qui terminait sa dissertation : « *Ideo quum hæc concordata ligent tam papam quam regem et suos successores; fortius et suos subditos* — le Concordat oblige aussi bien le Pape que le Roi, leurs successeurs et à plus forte raison leurs sujets. » Répétons-le ; quelle analyse pour-

rait-on donner d'un accord qui lie d'une part le Pape et le Saint-Siège et de l'autre le Roi et son royaume si ce n'est celle que nous avons proposée à savoir que le Concordat de 1516 est un traité diplomatique ?

Nous ne raisonnerons pas plus longuement sur le Concordat de 1516 parce qu'il date d'une époque où le droit public et le droit privé étaient encore plus ou moins confondus. Ils se sont depuis nettement séparés. De plus, les principes qui règlent les rapports de l'Eglise et de l'Etat ont beaucoup évolué, de telle sorte que la question de savoir quelle est la nature juridique du Concordat de 1516 n'a qu'un intérêt rétrospectif. Il n'était toutefois pas possible de passer sous silence le Concordat de Léon X et de François I^{er} qui a régi l'Eglise de France pendant près de quatre cents ans. Il n'a, en effet, été remplacé qu'en 1801 par le Concordat conclu entre le premier consul et le pape Pie VII que nous devons maintenant étudier avec soin. Voici les dispositions qu'il est essentiel de citer, étant donné notre dessein.

« Convention souscrite par les plénipotentiaires à Paris le 15 juillet 1801, désignée sous le titre de « Concordat entre Pie VII et le premier Consul ». Sa Sainteté le souverain pontife Pie VII et le premier Consul de la République française ont nommé pour leurs plénipotentiaires respectifs :

1^o Sa Sainteté : Son Eminence Mgr Hercule Con-

salvi, cardinal de la sainte Eglise romaine, diacre de Sainte-Agathe *ad suburrham* ; son secrétaire d'Etat, Joseph Spina, archevêque de Corinthe, prélat domestique de Sa Sainteté, assistant au trône pontifical, et le père Caselli, théologien consultant de Sa Sainteté, pareillement munis des pouvoirs en bonne et due forme.

2° Le premier Consul : les citoyens Joseph Bonaparte, Conseiller d'Etat ; Crétet, Conseiller d'Etat et Bernier, docteur en théologie, curé de Saint-Laud d'Angers, munis des pleins pouvoirs lesquels, après l'échange des pleins pouvoirs respectifs ont arrêté la convention suivante. » Nous ne la reproduirons pas ici, parce qu'elle se trouve partout et qu'elle ne jetterait aucune lumière sur le problème que nous étudions. En voici cependant une brève analyse. Le gouvernement de la République reconnaît d'abord que la religion catholique, apostolique et romaine est la religion de la grande majorité des Français. Le Saint-Siège reconnaît par contre que ladite religion a retiré et attend encore en ce moment le plus grand éclat de l'établissement du culte catholique en France. Ce préambule posé, le Pape et le premier Consul, l'un pour le bien de la religion, l'autre pour la tranquillité intérieure conviennent que la religion catholique et romaine sera librement exercée en France, que son culte sera public, que les évêques en fonctions pourront être contraints à démissionner,

que de nouveaux évêques seront nommés par le premier Consul et institués par le Pape (régime du Concordat de 1516), que les curés seront choisis par les évêques, mais qu'ils devront être agréés par le gouvernement.

Evêques et curés recevront un traitement convenable.

Le Concordat se termine de la façon que voici : « Les ratifications seront échangées à Paris dans l'espace de quarante jours. »

Du résumé que nous venons de faire, quelles sont les conclusions qui se dégagent ? « Ce qui doit avant tout fixer notre attention dans le Concordat de 1801, lisons-nous dans une thèse que nous avons déjà eu l'occasion de mentionner (1), c'est la mise en scène et la solennité avec laquelle les négociations sont conduites. D'un côté se trouve le premier Consul, de l'autre le Pape. Chacun est représenté par trois plénipotentiaires. Ceux-ci, avant d'entrer en matière, échangent leurs pouvoirs respectifs. Ils stipulent les conditions d'une entente qui devra ensuite être ratifiée. C'est d'un bout à l'autre le cérémonial et le style des traités internationaux. Le premier Consul a négocié avec le Pape comme un gouvernement avec un autre gouvernement. » Il semble que ce soit la vérité

1. *La nature juridique des concordats en droit canonique*, p. 34.

même, l'évidence ; mais il est des esprits qui ne se résignent point à se modeler sur les choses, si claires soient-elles, et à les accepter telles qu'elles s'offrent dans la réalité. Il faut qu'ils les plient et les fassent entrer dans le cadre de leurs conceptions *a priori*. Avec une telle mentalité, l'on peut être un philosophe : mais l'on ne saurait prétendre à être un historien ; le sens historique consistant précisément à s'abstraire, à se dépouiller de sa propre personnalité pour se replacer dans le milieu que l'on étudie et le refléter le plus exactement possible.

Il suit de là que la condition essentielle pour apprécier sainement le Concordat de 1801, c'est de s'en faire en quelque sorte le contemporain. Et c'est à quoi les hommes d'Etat et les juristes qui ont eu à étudier ce Concordat n'ont pas toujours réussi. Ils l'ont commenté, les uns avec leurs passions politiques, les autres avec leurs théories ; ne pouvant méconnaître que le Concordat signé par le Pape et le premier Consul se présentait « sous les espèces », sous les apparences d'un traité international, ils ont eu recours, plutôt que d'abandonner leurs idées à des distinctions plus ou moins subtiles. Sans doute, ont-ils dit, ce Concordat a la forme d'un traité international, mais il n'en a pas le fond. Historiquement, c'est tout a fait inexact. Une telle affirmation n'aurait pu se produire en 1801 : la conception que l'on se faisait alors du droit international s'y oppo-

sait. Depuis, une évolution s'est faite et des analyses juridiques nouvelles se sont développées : le tort est de vouloir les appliquer rétroactivement à des actes passés. Au point de vue historique, cette méthode n'est pas défendable ; au point de vue critique, il pourrait en être autrement. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans la seconde partie de notre travail.

Conformément au dernier article du Concordat, les ratifications furent échangées dans un délai très bref : « A peine Pie VII, écrit l'abbé Sevestre (1), fut-il en possession du traité qui avait été conclu qu'il le soumit à l'étude de Mgr Di Piétro qui fut le théologien du Concordat comme Consalvi en avait été le diplomate. Presque en même temps il réunit les deux commissions au concours desquelles il avait fait appel pour l'élaboration du contre-projet papal et consulta les 6 théologiens les plus éminents de Rome. Dans les congrégations cardinalices l'avis de la majorité fut que le Saint Père ne pouvait pas consentir à la ratification de l'article premier concernant l'exercice du culte catholique et de l'article 13 se rapportant à la légitimation de la vente des biens ecclésiastiques. Quant aux théologiens ils se divisèrent en deux partis égaux : trois d'entre eux se pro-

1. Sevestre. *Histoire du Concordat de 1801*, p. 26.

noncèrent pour l'approbation pure et simple du Concordat ; les trois autres pensèrent que le souverain pontife ne devait point le ratifier sans exiger des modifications. Ces réponses ne déconcertèrent pas Pie VII. Il résolut de soumettre la question à l'ensemble du Sacré Collège, cette fois dans l'assemblée du 11 août, la majorité des cardinaux admit qu'il était légitime de ratifier le Concordat tel qu'il avait été conclu. Le 15 août, le Pape signa donc ce traité de pacification religieuse. » Dans un ouvrage tout récent du père Riniéri l'on pourra trouver si on en a la curiosité, de fort intéressants détails sur les débats qui s'engagèrent soit au sein des commissions sus-indiquées, soit au sein du Sacré Collège (1). Ce qui doit ici retenir notre attention c'est la bulle *Ecclesia Christi* par laquelle le souverain pontife promulguait en ce qui le concernait le Concordat. En voici les expressions les plus significatives : « *Prædictam conventionem ratificamus, approbamus, confirmamus ac pro ratificata approbata et confirmata haberi volumus* — nous ratifions, nous approuvons, nous confirmons la susdite convention et nous voulons qu'elle soit tenue pour ratifiée, pour approuvée, confirmée. » Ainsi se trouvait accompli du côté de l'une des hautes parties contractantes le

1. Riniéri. *Le Concordat entre Pie VII et le premier Consul*. (Traduction française, Paris, 1903).

cycle de toutes les formalités par lesquelles passent les traités diplomatiques. Quant au premier Consul, il ratifia le concordat dès le 7 septembre dans les termes que voici. Il déclare approuver « ce document important, la convention ci-dessus en tous et chacun des articles qui y sont contenus... » et promet quelle sera immédiatement observée. C'est Livio Palmoni qui fut chargé de porter à Rome l'acte revêtu de la signature de Bonaparte. Il fut accueilli avec de grandes démonstrations de joie ; le cardinal Consalvi donna un diner de gala au représentant de la France : trois nouveaux cardinaux furent créés, parmi lesquels Mgr Di Piètro : Rome illumina (1).

Il restait pour Bonaparte à obtenir l'approbation des corps constitués. Pour tout autre que lui l'entreprise eût été presque impossible. Lorsque pour la première fois, le 6 août, il donna au Conseil d'Etat communication confidentielle du projet signé vingt jours auparavant, un silence visiblement désapprobateur l'accueillit. Bien plus, on annonçait une résistance de la part du Tribunat et du Corps législatif... Ces deux assemblées s'étaient déclarées contre le gouvernement consulaire en n'approuvant pas les traités de paix qu'il avait conclus et en repoussant la première loi du Code civil. Le Sénat lui-

1. Ces détails sont empruntés à une dépêche de Cacault à Tallegrand du 30 septembre 1801.

même avait fait échec au candidat du premier Consul en élisant comme sénateurs de préférence aux candidats du gouvernement un constitutionnel tel que Grégoire et le Jacobin Daunou ennemi personnel de Bonaparte. La situation devenait donc difficile : Cambacérès eut le mérite de l'aplanir. Le temps du renouvellement des deux assemblées était venu. Comme la constitution ne désignait pas les députés qui devaient sortir, Cambacérès conseilla au premier Consul de faire éliminer les membres indociles des corps constitués : c'est ce qui fut exécuté. Alors devant le Parlement épuré, Bonaparte présenta le Concordat. Au Tribunat, sur le rapport de Siméon, il fut adopté par 78 voix contre 7, le 7 avril 1802. Au Corps législatif il obtint 228 voix contre 21, le 8 avril 1802 (1), majorités écrasantes assurément, mais obtenues par des procédés qu'on ne saurait trop critiquer ! Le jour fixé pour la promulgation du Concordat était arrivé (18 avril, fête de Pâques). Elle fut faite dans ces termes : « Au nom du peuple français, Bonaparte, premier Consul, proclame loi de la République le décret suivant, rendu par le Corps législatif, le 18 germinal an X, conformément à la proposition faite par le Gouvernement le 15 dudit mois, communiquée au Tribunat le jour même. Décret : la convention passée à Paris le

1. Sevestre, *loc. cit.*, p. 39 et 40.

26 messidor an IX, entre le Pape et le Gouvernement français et dont les ratifications ont été échangées à Paris le 23 fructidor an IX, ensemble les articles organiques de ladite Convention... seront promulgués et exécutés comme lois de la République. » A Paris ce fut le préfet de Police Réal qui reçut la mission de rendre publique la promulgation du Concordat. La proclamation mérite d'être signalée : c'est un modèle du style emphatique et presque sans signification qui était de mise alors : « Français, soyons unis pour le bonheur de la Patrie et pour le bonheur de l'humanité. Que cette religion qui a civilisé l'Europe soit encore le lien qui en rapproche les habitants et que les vertus qu'elle exige soient toujours associées aux lumières qui nous éclairent. » Concluons ici : à Paris, comme à Rome, le Concordat de 1801 parcourut dans son intégralité le cycle des formalités qui dominent les traités diplomatiques et les rendent valables. « Pour tout esprit non prévenu, répéterons-nous après l'abbé Sevestre, il est impossible de révoquer en doute la validité du Concordat signé par Pie VII et Bonaparte. Jamais traité ne fut plus longuement discuté, plus mûrement examiné, plus officiellement promulgué (1). »

1. Sevestre, *loc. cit.*, p. 47.

Il semble bien que les hommes d'Etat les plus qualifiés de cette époque aient regardé le Concordat comme un traité international. C'est ainsi que Portalis déclarait devant le Corps législatif que « la Convention avec le Pape participe de la nature des traités diplomatiques, c'est-à-dire d'un véritable contrat ». C'est ainsi également que Talleyrand estimait que le Concordat est « le résultat de la volonté de deux puissances contractantes ».

Et cette manière de voir a été presque générale depuis, tant de la part des divers gouvernements qui se sont succédé en France que des principaux hommes d'Etat qui ont été les maîtres de la pensée politique au xix^e siècle.

En 1813, Napoléon voulut briser le Concordat qu'il avait lui-même signé. Mais, qu'on veuille bien le remarquer, il n'agit point *proprio motu*, sans se soucier du Pape. Bien au contraire, il négocia avec lui par l'entremise d'un évêque complaisant, Mgr Duvoisier, de Nantes. Bientôt même, il se rendit en personne auprès du souverain pontife. Le Concordat de 1801 fut déchiré ; mais un autre le remplaça, qui se présente également sous la forme d'un traité diplomatique. « Sa Majesté l'Empereur et Roi et Sa Sainteté, voulant mettre un terme aux différends qui se sont élevés entre eux et pourvoir aux difficultés survenues sur plusieurs affaires de l'Eglise, sont convenus des articles suivants comme devant servir

de base à un arrangement définitif.. » Il n'y a pas lieu d'insister : le Concordat de Fontainebleau étant nul et de nulle valeur. Sans doute, il fut promulgué comme loi de l'Empire le 13 février 1813 ; sans doute un décret fut rendu le 23 mai 1813 qui disposait que « ce Concordat devenait obligatoire pour tous ». Mais entre temps, Pie VII s'était ressaisi, il avait désavoué le Concordat de Fontainebleau par la lettre que voici : « Bien qu'elle coûte à notre cœur, la confession que nous allons faire à votre Majesté, la crainte des jugements divins dont nous sommes si près, attendu notre âge avancé, nous doit rendre supérieur à tout autre considération. Contraint par nos devoirs avec cette sincérité, cette franchise qui conviennent à notre dignité et à notre caractère, nous déclarons à votre Majesté que, depuis le 25 janvier, jour où nous signâmes *les articles qui devaient servir de base à ce traité définitif*, dont il est fait mention, les plus grands remords et le plus vif repentir ont continuellement déchiré notre esprit qui n'a plus ni repos ni paix. De cet écrit que nous avons signé, nous disons à votre Majesté cela même qu'eut l'occasion de dire notre prédécesseur Pascal II (l'an 1117) lorsque dans une circonstance semblable, il eut à se repentir d'un écrit qui concernait une concession à Henri V. Comme nous reconnaissons, notre écrit fait mal, nous le confessons fait mal, et avec l'aide du Seigneur, nous

désirons qu'il soit cassé tout à fait afin qu'il n'en résulte aucun dommage pour l'Eglise et aucun préjudice pour nos âmes. Nous reconnaissons que plusieurs de ces articles peuvent être corrigés par une rédaction différente et avec quelques modifications et changements. Votre Majesté se souviendra certainement des hautes clameurs que souleva en Europe et dans la France même l'usage de notre puissance en 1801, lorsque nous privâmes de leur siège, cependant après une interpellation et une demande de démission, les anciens évêques de France. Ce fut une mesure extraordinaire, mais reconnue nécessaire en ces temps calamiteux et indispensable pour mettre fin à un schisme déplorable et ramener au centre de l'unité catholique une grande nation.

Existe-t-il aujourd'hui une de ces sortes de raisons pour justifier devant Dieu et devant les hommes, la mesure prise dans un des articles dont il s'agit ? Comment pourriez-vous admettre un règlement tellement subversif de la constitution divine de l'Eglise de Jésus-Christ, qui a établi la primauté de saint Pierre et de ses successeurs, comme l'est évidemment le règlement qui soumet notre puissance à celle du Métropolitain et qui permet à celui-ci d'instituer les évêques nommés, que le souverain pontife aurait cru en diverses circonstances et dans sa sagesse ne pas devoir instituer, rendant ainsi juge et réformateur de la conduite du suprême Hiérarque, celui qui lui

est inférieur dans la hiérarchie et qui lui doit soumission et obéissance ?

Pouvons-nous introduire dans l'Eglise de Dieu cette nouveauté inouïe, que le métropolitain institue en opposition au Chef de l'Eglise ? Dans quel gouvernement bien réglé est-il concédé à une autorité inférieure de pouvoir faire ce que le chef du gouvernement a cru ne pas devoir faire. »

M. Roussel, dans la thèse que nous avons déjà plusieurs fois rappelée, se demande ce que vaut cette rétractation du souverain pontife. La lettre que nous venons de reproduire ne contenant pas un mot qui dise ou même laisse entendre que le Concordat de Fontainebleau ait été extorqué au Pape Pie VII par la violence.

Il est vrai que le Pape, dans sa lettre, ne déclare pas avoir signé sous le coup de la violence ; mais à qui cette lettre était-elle adressée ? A Napoléon. Le pontife plutôt que de blesser l'Empereur, se frappe la poitrine. Il voudrait faire des concessions : il rappelle celles qu'il a faites en 1801, mais il en est qu'il ne peut faire à raison des devoirs de sa charge. Il pousse si loin l'esprit de conciliation qu'il écrit : « Si du moins, il y avait des raisons de faire des concessions... » Paroles qui en saine logique ne s'expliquent guère, mais qui se comprennent bien sous la plume de ce Pape fatigué et ami de la paix. A quelques lignes de distance, il déclare que le règlement qu'il

a admis est subversif de la constitution divine de l'Eglise. Il passerait cependant outre, si les circonstances étaient assez graves, — mais non — il y a là quelque incohérence : nous avons dû la relever, mais nous nous en voudrions d'y insister.

En fait, Pie VII avait été réellement « violenté ». Il venait en effet, d'être transporté de Savone à Fontainebleau presque d'une traite, en dix jours ; au Mont-Cenis il fut si malade qu'on lui administra l'Extrême-Onction et il arriva presque mourant à Fontainebleau. Immédiatement, Napoléon lui dépêcha un évêque complaisant, Mgr Duvoisier de Nantes ; et comme ce prélat n'obtenait pas les concessions souhaitées, Napoléon accourut en personne ; six jours après le pontife signait ; mais observons que cette signature n'était que conditionnelle.

Le pontife avait expressément réservé l'approbation de son conseil naturel, le collège des cardinaux. De plus, il ne s'agissait que « d'articles devant servir de base à un arrangement définitif ». Retour de l'Île d'Elbe, Napoléon lui-même fit écrire par son ministre des Affaires Etrangères, M. de Caulaincourt à M. Isoard, auteur de rote :

« Le Concordat n'a pu être ébranlé par le gouvernement royal ; mais Sa Majesté sait combien le gouvernement a fait d'efforts pour y parvenir, sans prévoir que ses imprudentes démarches tendaient à réveiller en France toutes les passions et à faire

renaitre les anciennes luttes religieuses dont le Concordat nous avait délivrés. L'Empereur ne désire aucune innovation dans les arrangements conclus entre les deux puissances ; ils ont subi l'épreuve du temps. » Il résulte de cette dépêche que Napoléon lui-même regardait comme nul et de nul effet le Concordat de Fontainebleau. Qu'on nous permette de souligner en passant, l'importance qu'aurait eue ce Concordat, s'il était devenu la règle effective des rapports de l'Eglise et de l'Etat en France. A la place d'un clergé ultramontain, nous aurions eu un clergé gallican ; à la place d'une église qui n'a pas de vie propre, nous aurions eu une église quasi-nationale, sous le rapport de l'organisation. Peut-être les destinées du catholicisme en France s'en fussent-elles trouvées modifiées ? Si l'Eglise catholique n'est de plus en plus chez nous qu'un état-major sans troupe, n'est-ce pas qu'elle est trop dépendante de Rome, qu'elle n'est pas assez « gallicane » ?

Il est vrai que d'après ce concordat, l'Empereur gardait le droit de nomination aux archevêchés et évêchés : de telle sorte que si l'Eglise de France échappait à la tutelle du Pape, elle n'échappait pas à celle de l'Empereur. C'était là « l'autre danger », celui auquel elle n'avait pas toujours réussi à se soustraire sous l'ancien régime. Si c'était un avantage pour l'Eglise gallicane que de reconquérir son indé-

pendance vis-à-vis de Rome pour la discipline, c'en eût été un autre, non moindre, que de la reconquérir également à l'encontre du pouvoir civil.

Le Concordat de Fontainebleau s'arrêtait à mi-chemin : il diminuait l'autorité du pape sur l'Eglise de France ; mais il ne retranchait rien à celle de l'Empereur. Il était à cet égard inférieur à la Pramagtique Sanction de Bourges qui avait, pour l'organisation, libéré l'Eglise gallicane à la fois de Rome et du pouvoir civil et l'avait laissée s'administrer elle-même. Ces considérations n'ont d'ailleurs qu'un intérêt théorique puisque, ainsi que nous l'avons vu, le Concordat de Fontainebleau n'a jamais reçu d'application ; comme le Concordat de 1801, il se présentait sous la forme d'un traité diplomatique, si bien qu'il est vrai de dire que, en ce qui concernait les questions religieuses de France, Napoléon traita toujours avec le Pape *comme un Souverain envers un autre Souverain*.

L'attitude du gouvernement de la Restauration fut la même. Louis XVIII avait vainement essayé de faire échouer les négociations qui avaient abouti au Concordat de 1801. Ses menées n'avaient eu aucun succès, mais il n'était alors que « prétendant et exilé ».

Il estima, dès qu'il fut sur le trône, que Rome compterait désormais davantage avec lui et il résolut de poursuivre l'abrogation du Concordat de 1801 et le retour à celui de 1516. Il chargea de cette mission

Mgr Cortois de Pressigny, ancien évêque de Saint-Malo à qui furent adjoints Mgr. Salomon, évêque *in-partibus* d'Otharia et le Comte Jules de Polignac. Mgr Cortois de Pressigny ayant échoué, le comte de Blacas lui succéda (22 avril 1816) et fut plus heureux. Le 4 septembre 1816, un nouveau Concordat fut signé.

Le voici dans les parties qui intéressent notre dessein : « Au nom de la très Sainte et Indivisible Trinité, Sa Sainteté le souverain pontife Pie VII et Sa Majesté très chrétienne, animés du plus vif désir que les maux qui, depuis tant d'années, affligent l'Eglise, cessent entièrement en France et que la religion recouvre dans ce royaume son ancien éclat, puisque enfin l'heureux retour du petit fils de saint Louis sur le trône de ses aïeux permet que le régime ecclésiastique y soit plus convenablement réglé, ont en conséquence, résolu de faire une *Convention solennelle*, se réservant de pourvoir ensuite plus amplement et d'un *commun accord* aux intérêts de la religion catholique.

En conséquence, Sa Sainteté le souverain pontife Pie VII a nommé pour son plénipotentiaire son Eminence Mgr Hercule Consalvi, cardinal de la sainte Eglise romaine, diacre de Sainte-Agathe *ad suburrham* son secrétaire d'Etat.

Et Sa Majesté le Roi de France et de Navarre, son Excellence, Mgr Pierre-Louis-Jean-Casimir, comte

de Blacas, marquis d'Aulps et des Rolands, pair de France, grand-maitre de la garde-robe, son ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire près le Saint-Siège, lesquels, *après avoir échangé leurs pleins pouvoirs trouvés en bonne et due forme*, sont convenus des articles suivants... Ici prennent place toute une série de dispositions qui constituent le fonds du Concordat et sur lesquels il n'y a pas lieu de s'arrêter. Disons seulement qu'elles sont à peu près identiques à celles du Concordat de 1516. Et l'acte se termine ainsi :

« Les ratifications de la présente convention seront échangées dans un mois, ou plus tôt, si faire se peut. »

Il apparaît au premier coup d'œil que ce Concordat est, pour la forme, calqué sur celui de 1801. Il est comme lui, négocié par des plénipotentiaires qui échangent leurs pouvoirs avant de conclure, et qui signent sous réserve de ratifications à intervenir.

Par suite de divers incidents le Concordat signé le 4 septembre 1816 ne fut point ratifié ; il fut remplacé par un autre du 11 juin 1817 qui n'en était guère qu'une copie (1), lequel au reste ne fut pas davantage ratifié.

De nouveaux pourpalers furent engagés, mais finalement l'on s'en tint au concordat de 1801, en aug-

1. C'est le texte du 11 juin 1817 qui est reproduit ci-dessus.

mentant toutefois le nombre des évêchés. En résumé, la Restauration essaya, sans d'ailleurs y réussir, de se débarrasser du Concordat de 1801 qui lui était odieux parce qu'il émanait de Napoléon, mais Louis XVIII, comme Napoléon, négocia toujours avec le Pape sur les choses religieuses sous les formes accoutumées en droit international.

Sous la monarchie de Juillet, le Concordat fut vivement attaqué, mais par un groupe de catholiques et non point par le gouvernement. Au premier rang des catholiques qui se posèrent en adversaire du Concordat il faut citer Lamennais, Montalembert et Lacordaire. Ils furent blâmés à Rome. Quant au gouvernement, il se montra le partisan résolu du Concordat ; qu'on veuille bien se reporter aux discussions qui s'élevèrent à la Chambre des députés dans les séances des 15 et 16 février 1832 et l'on sera fixé à cet égard. Même par les orateurs les moins bien disposés à l'égard de la papauté, comme Bizoin et Dupin, le Concordat était qualifié *d'œuvre de génie et de haute politique* (1).

La même ligne de conduite politique fut suivie par la République de 1848 et par le second Empire. De multiples difficultés se produisirent à diverses reprises entre Paris et Rome ; mais le Concordat triompha toujours. C'est ainsi que Pie IX n'ayant

1. *Moniteur officiel* des 16 et 17 février 1832.

pas cru devoir envoyer d'invitation aux Puissances pour le Concile du Vatican, une interpellation fut adressée par Jules Simon au gouvernement de Napoléon III pour lui demander quelle conduite il adopterait et l'engager à dénoncer le Concordat. M. Baroche répondit que l'Empire restait attaché au Concordat parce que « la séparation serait le commencement d'une situation pleine de dangers et grosse de difficultés ».

Le parti républicain était, sous l'empire, partisan de la Séparation des Eglises et de l'Etat. C'était l'un des articles essentiels de son programme. Quand il conquist définitivement le pouvoir vers 1876, l'on put penser que les jours du Concordat étaient désormais comptés. De fait, suivant une remarque de M. Pichon à la Chambre des députés, depuis 1876, les adversaires du Concordat n'ont jamais laissé passer la discussion du budget sans venir exposer les raisons impérieuses qui commandent la Séparation des Eglises et de l'Etat.

Rappelons quelques-unes de leurs tentatives principales.

Le 31 janvier 1882, M. Charles Boysset présenta une proposition de loi à l'effet de déclarer le Concordat abrogé. Elle vint en discussion le 7 mars de la même année. D'importants discours furent prononcés de part et d'autre, notamment par M. Boysset, et Mgr Freppel. La prise en considération fut votée

par 338 voix contre 132 et une commission de 22 membres fut nommée en vue d'étudier les divers projets de Séparation des Eglises et de l'Etat. Ce n'était là qu'un succès platonique pour les séparatistes. Le Président du Conseil, M. de Freycinet, ayant expressément spécifié que « si la loi prise en considération devait entraîner le vote du fond ou simplement le préjuger, le gouvernement serait à cette tribune pour combattre la prise en considération ». Dans la République française du 9 mars 1882 Gambetta apprécia les diverses théories qui s'étaient produites en séance ; son opinion est à retenir. « L'évêque d'Angers a fait à M. Boysset une verte leçon de droit diplomatique : Un *traité* ne s'abroge pas, a-t-il dit, un *traité* ne peut être détruit, ni même *modifié par la volonté d'un seul contractant* : tout ce que peut faire la Chambre, c'est inviter le gouvernement à *entrer là-dessus en pourparlers avec le Saint-Siège* ». Au point de vue où s'est placé si gauchement M. Boysset, il n'y a absolument rien à répliquer à l'argumentation pressante de l'évêque. Pour y échapper, M. Boysset a dû commettre une nouvelle maladresse si ce n'est pas pis encore, en affirmant que la signature du premier Consul, placée au bas d'un *traité*, n'engage pas la troisième République. Cela est simplement monstrueux, nous ne discutons pas de pareilles théories qui *placeraient la France en dehors du droit des gens*. Mais il est bon

que le pays voie où l'on arrive peu à peu sur certains bancs de la Chambre. « La notion de l'Etat, qui n'est qu'un autre nom pour la Patrie, va peu à peu s'évaporer. »

Il résulte clairement de cet article que Gambetta, l'un des hommes d'Etat les plus marquants de la troisième République, regardait le Concordat comme *un traité diplomatique*. C'est ce qu'il importait de souligner ici.

Au cours de la même année 1882, le 12 février, M. Jules Roche présentait lui aussi une proposition de Séparation des Eglises et de l'Etat qui fut prise en considération le 15 mai par 280 voix contre 130 ; ce n'était encore qu'une politesse à l'égard de l'auteur. Le 20 mars 1883, Paul Bert déposait un éloquent rapport sur la question, et la conclusion en était qu'il fallait... garder le Concordat : « La conséquence (de la séparation intégrale)... ce serait, avant trente ans, la main mise sur la France par l'Eglise catholique... Oui ! l'Eglise, rayée du budget de l'Etat, chassée de ses presbytères et de ses temples, *mais laissée absolument libre*, retrouverait bientôt une richesse personnelle qui lui fait aujourd'hui absolument défaut, une influence politique qui, chaque jour, s'en va diminuant, et reconquerrait tous ses édifices dont on l'aurait chassée, toutes ses situations privilégiées dont on l'aurait violemment dépouillée... »

« Le jour où l'Eglise, réduite à ses propres ressour-

ces devra aller réclamer à ses fidèles l'argent nécessaire pour faire vivre ses prêtres et pourvoir aux besoins de son culte, aucune force humaine, aucune loi ne pourra empêcher les uns de donner, les autres de recevoir... Sans parler de la volonté vacillante des mourants, quelle force n'aura pas celui qui prêchera et quètera pour que, dans chaque village, les fidèles puissent assister aux offices... Nous concluons que le Concordat est efficace et qu'il n'est pas oppresseur. Nous concluons que la séparation est pleine de dangers. Est-ce à dire que nous prononcions ici à titre dogmatique et que nous condamnions à tout jamais le système de la séparation ? Tant s'en faut... Les Concordats rejoindront dans l'oubli les constitutions civiles et les religions d'Etat. Déjà la solution semble mûre pour les religions protestantes. Pour la France, nous ne la croyons pas mûre, et nous considérerions comme dangereux de renoncer à la *transaction acceptée en 1801 par les deux puissances* entre lesquelles peuvent naître les conflits. C'est dans ces conditions et sous le bénéfice de ces observations que votre commission, par 15 voix contre 3, a repoussée la *dénonciation* du Concordat... » A divers endroits de son rapport, Paul Bert qualifie expressément de *traité* le Concordat de 1801. « Si ce traité enjoint à l'Etat de donner aux curés et aux évêques un traitement convenable, il n'a jamais pu lui imposer l'obligation de garantir ce traitement à

ceux-là mêmes qui, attaquant le pouvoir civil, le gouvernement établi, les lois légitimement édictées, *dénoncent en quelque sorte le traité...* » Comme Gambetta, Paul Bert voyait dans le Concordat un *traité diplomatique*.

Des députés radicaux MM. Planteau et Michelin, reprirent, en 1886 des propositions analogues à celles de MM. Boysset et Jules Roche. De nouveau, la prise en considération fut votée mais, cette fois, à une assez faible majorité, 289 voix contre 240. En somme, la question n'avancait pas, les principaux hommes d'Etat du Parlement estimant avec Gambetta et Paul Bert que la solution de la séparation n'était pas mûre. Ainsi J. Ferry, qui croyait que la séparation des Eglises et de l'Etat, loin d'apaiser la question religieuse, la porterait plus vive et plus intime jusqu'au sein même de la famille, ainsi M. de Freycinet qui déclarait en 1891 « que la séparation était un moyen auquel il croyait ne pouvoir jamais s'associer ».

On objectera sans doute que l'attitude de ces hommes politiques était dictée par des raisons d'ordre pratique et qu'elle est par suite peu significative. Il est vrai qu'ils agissaient ainsi par opportunisme. Mais, à n'en pas douter, ils assimilaient tous, le Concordat de 1801 à un traité diplomatique. Telle était également l'opinion de Waldeck-Rousseau ; s'expliquant sur les parties de la loi de juillet 1901 qui règlent

le sort des congrégations, il disait : « La vérité est que l'on aboutit à ce dilemme : ou bien les congrégations religieuses, faisaient partie de l'organisation de l'Eglise ou elles n'en faisaient pas partie. Dans le premier cas, pourquoi le Concordat n'en parle-t-il pas ? et s'il n'en parle pas, n'est-ce point précisément parce qu'elles n'ont été jugées nécessaires et indispensables par aucune des deux *hautes parties contractantes* au rétablissement de la religion ? ». Il n'y a guère, à notre connaissance, qu'un ministre des Cultes de la troisième République qui ait eu une autre conception du Concordat de 1801, c'est M. Fallières, qui soutint en 1902 que (1) « le Concordat n'avait pas été conclu entre deux puissances souveraines l'une et l'autre et que ce serait plus tôt un *acte de bon plaisir* dû à la seule initiative du gouvernement français ». M. Briand lui-même, qui a été le principal artisan de la séparation des Eglises et de l'Etat, s'est gardé de faire sienne la manière de voir de M. Fallières... « Le Concordat, *convention sui generis*, est indéniablement un contrat *synallagmatique* dont la durée n'a pas été déterminée conventionnellement, qui s'exécute par des actes continus et successifs et pour les difficultés d'interprétation ou d'application duquel aucun tribunal ne peut-être compétent » (2).

1. *J. Off.*, 1902, p. 1008.

2. Briand. Rapport (*J. Off.* du 17 mars 1905).

D'après M. Briand, le Concordat n'est pas un *acte de bon plaisir*, mais qu'est-il, au juste ? Il ne se prononce pas nettement à cet égard.... « Qu'on le considère comme un *traité diplomatique* ou comme de *droit privé* s'il portait clause de perpétuité, celle-ci en vertu de notre droit moderne, devrait être considérée comme non écrite. Les Etats ne peuvent, pas plus que les individus, obliger indéfiniment leurs successeurs et les tiers par des liens indissolubles, mais pareille clause n'existe pas dans le Concordat ; il garde simplement le silence sur la rupture des *accords qu'il consacre* et prévoit seulement le cas où le chef de l'Etat français ne serait pas catholique et où il y aurait lieu de procéder à une nouvelle convention. Comment pourrait-il prendre fin ? *Par la volonté exprimée par l'une des parties* de ne pas remplir ses engagements ; par la *volonté présumée* de l'une des parties de ne plus se conformer à ses obligations (art. 1184 du Code civ.), par un entente entre les deux parties,

Il n'y a pas eu entre le gouvernement français d'entente proprement dite avec le Pape. Il n'y a pas eu de *volonté expressément notifiée* par une des parties de ne plus exécuter la convention, mais il y a eu certains actes de la papauté qui ont été *interprétés par le gouvernement français* en se sens qu'elle se refusait, sur les matières à propos desquelles ces actes avaient été accomplis, à observer les obligations

du Concordat. Il est vrai qu'un tribunal n'a pas été appelé à juger ce différend, mais aucun tribunal n'avait pareille compétence et ce défaut de juge ne pouvait donner au Concordat une pérennité contraire au droit privé, public et international. Nous n'avons pas à rechercher ici si le gouvernement français a eu raison d'apprécier l'attitude du Pape en certaines circonstances comme un refus de se conformer au Concordat. Il y a un acte gouvernemental interprétant ainsi les agissements de la papauté. C'est là un fait accompli. Le Concordat est considéré et doit être considéré comme rompu par la *volonté présumée* et unilatérale du Pape qui a agi de telle sorte que le gouvernement de la République a *considéré ses actes comme une inexécution délibérée du contrat* »..... M. Briand s'évertue dans ce passage à démontrer que le Concordat doit être regardé comme déchiré, qu'on l'assimile à un traité diplomatique ou à un contrat de droit privé. N'ayant pas su prendre parti pour l'une ou l'autre théorie, il tente de prouver que, quelle que soit celle qu'on adopte, les raisons de prétendre que le Concordat est rompu sont également fortes.

Il vous convient que le Concordat soit un contrat de droit privé ? Soit : l'article 1184 du Code civil « jouera ». Est-ce soutenable ?

Un contrat synallagmatique devient résoluble dès que l'une des parties n'exécute pas son engagement. « Rien n'est plus juste que cette règle, écrit M. Pla-

niol (1) : Quand deux personnes s'engagent l'une envers l'autre, chacune d'elle ne donne en quelque sorte à l'acte qu'un consentement conditionnel ; elle s'engage parce que l'autre s'engage aussi envers elle.

La réciprocité des obligations entraîne nécessairement celle des prestations et en vertu de cette idée on a abouti, d'un côté, au système de l'*exécution trait pour trait* ou de l'*exceptio non adimpleti contractus* ; de l'autre au droit de demander la résolution, quand il est trop tard pour opposer ladite exception parce que l'obligation est déjà exécutée »...

Remarquons bien ce que dit M. Planiol : la partie qui exécute ses engagements a le droit de demander la résolution du contrat. C'est qu'en effet l'article 1184 est formel en pareil cas, *le contrat n'est point résolu du plein droit*. La partie envers laquelle l'engagement n'a point été exécuté a seulement la faculté d'en demander la résolution à la justice...

Voici quel est le texte complet de l'article 1184. « La condition résolutoire est toujours sous-entendue dans les contrats synallagmatiques, pour le cas où l'une des deux parties ne satisfera pas à son engagement. Dans ce cas, le contrat n'est point résolu de plein droit. La partie envers laquelle l'engagement

1. Planiol. *Traité élémentaire de droit civil*, p. 415.

n'a point été exécuté a le choix, ou de forcer l'autre à l'exécution de la convention lorsqu'elle est possible, ou d'en demander la résolution avec dommages-intérêts. La résolution doit être demandée en justice et il peut être accordé un délai au défendeur selon les circonstances. »

La seule lecture de ce texte montre qu'il n'est pas fait pour régir les actes tels que les concordats. Il y est question d'exécution forcée, laquelle n'est évidemment pas possible vis-à-vis du Pape. Le moyen de l'obliger à donner l'investiture canonique à un évêque qui ne lui agrée pas ? Quant à l'action en résolution prévue dans cet article, elle était également illusoire, puisque dans le cas qui nous occupe, aucun tribunal ne pouvait être saisi.

M. Briand ne méconnaît pas que d'après l'article 1184, l'action en résolution doit être intentée devant la justice : mais il essaie d'écarter l'objection. « Il est vrai qu'un tribunal n'a pas été appelé à juger ce différend ; mais *aucun tribunal* n'avait *pareille compétence* et ce défaut de juge ne pouvait donner au Concordat une pérennité contraire aux droits privé, public et international ». Il nous semble qu'une telle réponse est loin d'être péremptoire : elle ne saurait satisfaire un juriste, si accommodant qu'il fût.

C'est faire fausse route que de vouloir appliquer ici l'article 1184 ; il a été fait pour les contrats de

droit privé, qui sont toujours susceptibles d'être portés devant les tribunaux. De cette constatation de M. Briand « qu'aucun tribunal n'était compétent » se dégage avec une force nouvelle cette conclusion qui est la nôtre, à savoir que le Concordat n'est pas un contrat de droit privé, mais bien un traité diplomatique. Un traité diplomatique n'oblige les hautes parties qui l'ont signé que si de trop essentiels changements ne se produisent pas dans l'état de choses existant.

Ils ne sont en effet conclus que sous la réserve de droit énoncée dans la formule *rebus sic stantibus*. Il est difficile de dire d'une façon précise quelle est la portée de cette formule, les auteurs n'étant pas d'accord sur ce point. Quoi qu'il en soit, elle a souvent été invoquée par les adversaires du Concordat. Ils ont à maintes reprises soutenu que cette vieille convention n'était plus d'accord avec l'esprit moderne et que dès lors, elle ne pouvait lier le gouvernement actuel. Ce point de vue est contestable, mais il peut se défendre, croyons-nous. Et le rapporteur de la loi de séparation des Eglises et de l'Etat eût gagné à se placer nettement sur ce terrain. Dans ce cas, en effet, c'est aux cosignataires eux-mêmes, et non point aux tribunaux, qu'il appartient d'apprécier s'il y a lieu de se dégager.

M. Briand eut été fondé à écrire. « Nous n'avons pas ici à rechercher si le gouvernement français a eu

raison d'apprécier l'attitude du Pape en certaines circonstances, comme un refus de se conformer au Concordat. »

Mais, cette thèse admise, la correction eut commandé que le cabinet de Paris, dénonçât le Concordat. Le rapporteur l'admet. « S'il est vrai qu'une dénonciation diplomatique de la convention eût été conforme au droit international, elle est aujourd'hui impossible, les relations diplomatiques étant rompues entre la République française et le Pape. Du reste, avant la rupture de ces relations, une note au ministre des Affaires étrangères officiellement notifiée au cardinal secrétaire d'Etat, en date du 29 juillet 1904, avertissait solennellement le Vatican que le gouvernement de la République française a prévenu le Saint Siège de la conclusion qu'il serait amené à tirer de la méconnaissance persistante de ses droits et que obligé de constater que le Saint Siège maintient les actes accomplis à l'insu du pouvoir avec lequel il a signé le Concordat, le gouvernement de la République française a décidé de mettre fin à des relations officielles qui, par la volonté du Saint Siège se trouve être sans objet. C'était dire en termes diplomatiques que le gouvernement considérait que par la volonté du Saint Siège, le Concordat n'était plus observé et que, par suite les relations existant entre la République et le Pape devenaient sans objet. Dès lors la dénonciation du

Concordat devient inutile... » Il eut été plus correct, croyons-nous de la faire quand même. M. Briand prétend bien que « les agissements du Saint Siège avaient été tels que le gouvernement français a pu en déduire l'intention du Pape de ne plus exécuter intégralement la convention signée par Bonaparte et Pie VII. » Mais ces « déductions » du gouvernement français reposaient-elles sur des fondements assez indiscutables pour qu'elles fussent admises unanimement ? Il ne le semble pas.

Dans une allocution consistoriale en date du 14 novembre 1904, Pie X déclarait que « l'accusation adressée contre le Saint Siège apostolique de ne s'en être pas tenu aux conditions déterminées par le Concordat était aussi éloignée de *l'honnêteté que de la vérité...* » Le 27 mars 1905, dans une nouvelle allocution consistoriale, il protestait encore dans les termes que voici : « Antérieurement nous avons déjà dit notre tristesse de voir agiter en France des desseins très funestes à la religion et le projet non seulement de briser le pacte que firent au début du siècle dernier le pontife romain et les gouvernants de la République française pour le bien commun de la religion et de l'Etat, mais encore de sanctionner de façon perpétuelle par une loi la séparation de la société civile et de l'Eglise. Pour nous, par tous les moyens permis et par tout notre zèle, nous nous sommes efforcé jusque dans ces derniers jours et

nous nous efforçons volontairement encore, d'écarter une telle calamité *car rien n'est plus éloigné de notre pensée que de vouloir* nous soustraire aux accords convenus ». Nous nous trouvons en face d'affirmations contradictoires. Le gouvernement français soutenant que c'est le Pape qui n'exécute pas ses engagements et le Saint Siège soutenant que c'est le gouvernement français qui viole le pacte concordataire, il n'est pas aisé de dire de quel côté est la vérité dans ce débat. Peut-être M. Ribot a-t-il assez exactement départagé les responsabilités quand il a prétendu que le « parti pris » était du côté de Paris, qu'il n'y avait du côté de Rome que « des imprudences ».

Dans une thèse toute récemment soutenue (1), M. de Richebourg qui a vécu à Rome, se livre à de fines et curieuses remarques sur l'état d'âme respectif de Léon XIII et de Pie X relativement à la rupture du Concordat. « Pie X au fond redoutait moins la dénonciation du Concordat que Léon XIII, nous avons pu nous en convaincre dans un séjour que nous avons fait à Rome, Léon XIII se demandait avec anxiété ce que deviendrait l'Eglise de France au lendemain de la séparation. Quelle attitude prendrait-elle vis-à-vis de Rome ».

1. *Concordats*, par de Richebourg, p. 51.

Deux partis s'offraient à elle : pourvoir de soi à sa propre organisation, tout en restant en communion avec le Saint Siège dans les choses de la foi et de la morale ou bien se serrer encore plus près du Pape. La première de ces perspectives encore que peu probable, n'était pas tout à fait chimérique. La France n'est-elle pas le pays de la pragmatique sanction de Bourges ?

La Pragmatique paraît bien oubliée, mais, le Concordat abrogé, n'y songerait-on pas ? Pour l'Eglise de France, c'est une constitution toute faite et qui a le mérite d'avoir déjà fonctionné. Mais si, de son temps, la Pragmatique était déjà odieuse aux Papes, que serait-ce aujourd'hui. Il est vrai que la constitution d'une église quasi-nationale sous le rapport de la discipline était peu vraisemblable. Le Concordat rompu, selon toute apparence, l'Eglise de France ne détendrait pas, mais resserrait au contraire les liens qui l'unissent à Rome. Le clergé, en effet, dans sa presque totalité est ultramontain, mais cette tendance même du clergé français, ne paraissait pas sans danger à Léon XIII. N'était-il pas à craindre qu'un clergé trop papiste ne devint tout à fait étranger au pays, que, par une instinctive réaction nationale, celui-ci ne le suivit pas, ne le laissât à peu près isolé ?

Pour de multiples raisons, les prêtres sont déjà un peu « en marge » de la société. Que serait-ce

quand ils n'auraient plus rang dans la hiérarchie, plus de situation officielle, ce qui est une force, et qu'ils n'émargeraient plus au budget, ce qui en est une autre ?

Peu à peu n'en arriveraient-ils pas à n'être plus que les chapelains de quelques familles pieuses ? Ces considérations ont moins d'empire sur Pie X. Les destinées du catholicisme en France ne lui apparaissent pas sous un jour aussi sombre qu'à son prédécesseur. C'est que l'un les voyait avec les yeux des évêques et que l'autre les voit avec ceux des ordres religieux. »

Il nous semble que M. de Richebourg a mis à nu dans cette page les ressorts cachés qui inspiraient la politique de Léon XIII vis-à-vis de la France et qui inspirent aujourd'hui la politique de Pie X. Il est certain, spécialement, que si le clergé séculier avait beaucoup à perdre à la rupture du Concordat, le clergé régulier ne pouvait qu'y gagner. Désormais, en effet, quelques-uns de ses membres les plus éminents pourraient arriver à l'épiscopat, et si petit que fût leur nombre, ils réussiraient sans doute à déterminer la direction de l'Eglise de France soutenus qu'ils seraient d'une part par toutes les forces de leurs ordres, et de l'autre par une partie de l'aristocratie et de la bourgeoisie de ce pays. Mais, ainsi que le dit encore M. de Richebourg : « Si Pie X n'a pas fait autant de concessions qu'en eût sans doute

fait Léon XIII pour éviter la dénonciation du Concordat, ce n'est pas à lui qu'elle incombe d'une manière principale. »

Nous estimons que, dans ces conditions, le cabinet de Paris pour procéder correctement à la rupture du Concordat, eût dû débiter par une dénonciation officielle.

De cette revue des divers concordats que le Saint Siège a signés avec la France, se dégage cette conclusion : à savoir que, *historiquement*, ces concordats sont *des traités diplomatiques*. Qu'on fasse « l'exégèse » de leur texte, qu'on interroge leurs signataires et les hommes d'Etat qui les ont appliqués, la réponse est toujours la même : *Les concordats sont des traités de puissance à puissance*. Il n'entre pas dans notre dessein de faire d'excursions dans les Etats étrangers ; le Concordat de 1801 ayant, en somme, servi de modèle à tous ceux qui ont été signés depuis.

Qu'on nous permette de justifier cette assertion par un seul exemple que nous emprunterons à l'Espagne.

Le régime religieux de ce pays est à l'heure actuelle réglé par le Concordat de 1851. En voici quelques extraits :

« Sa Sainteté le souverain pontife Pie IX, pénétré du vif désir de contribuer de tout son pouvoir au bien de la religion et à l'utilité de l'Eglise d'Espagne

dans la sollicitude pastorale qu'il porte à tous les fidèles catholiques, et dans sa bienveillance toute particulière pour l'illustre et pieuse nation espagnole et Sa Majesté la reine catholique, Isabelle II, animée du même désir, dirigée par la piété et par une sincère adhésion au siège apostolique, sentiments dont elle a hérité de ses ancêtres, ont déterminé de conclure un concordat, solennel, dans lequel seraient réglées toutes les affaires ecclésiastiques d'une manière stable et canonique. A cette fin, le Souverain Pontife a bien voulu nommer pour son ministre plénipotentiaire, Son Excellence Don Juan Brunelli, archevêque de Thessalonique, prélat domestique de Sa Sainteté, assistant au trône pontifical, et Nonce dans le royaume d'Espagne, avec les pouvoirs *de légat a latere* ; et Sa Majesté la reine catholique, le seigneur Don Manuel Bertrand de Lis, chevalier, Grand-Croix de l'Ordre royal de Charles III d'Espagne, de l'Ordre des saints Maurice et Lazare de Sardaigne, de l'Ordre de François I^{er} de Naples, député aux Cortès et son ministre des Affaires étrangères : « lesquels *après s'être mutuellement remis leurs pleins pouvoirs respectifs* et en avoir reconnu *l'authenticité*, sont convenus de ce qui suit... » Viennent alors les divers articles du concordat. Tout récemment, le 19 juin 1904, une interprétation de ce concordat relativement aux ordres religieux a été fixée d'un commun accord par le Saint Siège et

par l'Espagne. Remarquons-en la forme « Sa Sainteté le souverain pontife Pie X et Sa Majesté le Roi catholique d'Espagne Don Alphonse XIII afin d'éclaircir les doutes qui se sont élevés sur la situation juridique des ordres religieux en Espagne, et dans l'interprétation et la portée qu'il faut donner en cette matière soit aux articles du concordat en vigueur, soit aux prescriptions de la loi sur les associations du 30 juin 1887 et aux autorisations accordées aux Ordres et aux Maisons religieuses existant, ainsi qu'aux décisions prises par différents gouvernements sur cette question particulière ont résolu de conclure un accord et ont nommé à cet effet pour leurs plénipotentiaires à savoir :

Sa Sainteté le souverain pontife ;

Son Excellence Mgr Aristide Rinaldini, archevêque d'Héraclée, Grand-Croix de l'Ordre royal de Charles III et de Léopold de Belgique, Nonce apostolique dans le royaume d'Espagne...

Sa Majesté le Roi catholique d'Espagne ;

Son excellence Don Faustino Rodriguez Sampedro, Grand-Croix de l'Ordre royal de Charles III, sénateur à vie du royaume, ministre d'Etat.

Ceux-ci après avoir échangé leurs pleins pouvoirs qui ont été trouvés en bonne et due forme, ont arrêté les articles suivants :

L'échange des ratifications du présent accord se fera à Madrid aussitôt que possible... « En foi de quoi

les plénipotentiaires respectifs ont signé le présent accord et l'ont validé de leur sceau. »

Il apparaît à la simple lecture de ces pièces qu'elles sont, en somme, calquées pour la forme, sur le Concordat de 1801. Comme lui, elles se présentent sous « les espèces » d'un traité diplomatique.

C'est si vrai que M. Chénon qui est l'adversaire le plus résolu de la théorie des concordats traités, le reconnaît. Il admet qu'ils en ont les apparences, mais il prétend qu'ils n'en ont pas le fond. C'est ce qu'il faut rechercher maintenant.

La partie historique de notre travail est achevée ; reste la partie critique.

CHAPITRE II

Les Concordats et la Doctrine

La doctrine a tenté diverses « analyses » de la nature juridique des concordats. Elles peuvent, d'après M. Esmein, se ramener à quatre. Indiquons-les brièvement. Pour certains auteurs, les concordats seraient des indults, des privilèges, des concessions plus ou moins gracieuses de l'Eglise à l'Etat. Pour d'autres, les concordats seraient exactement le contraire, c'est-à-dire qu'ils seraient des privilèges, des concessions de l'Etat à l'Eglise. D'autres, y voient des contrats synallagmatiques. D'autres enfin des traités diplomatiques. Nous allons exposer successivement ces théories.

A. — *Les concordats privilèges de l'Eglise*

Dans la thèse que nous avons déjà eu l'occasion de citer, M. Roussel s'est attaché à démontrer que telle

était, que telle devait être la conception que se faisait l'Eglise des concordats. Son argumentation s'appuie sur quatre sortes de considérations.

Les unes sont empruntées au texte même des concordats : d'autres, aux commentaires dont ils ont été l'objet de la part des canonistes ; d'autres aux données de l'histoire : d'autres enfin aux maximes chères à l'Eglise. Elles ont, à notre sens, loin d'avoir une égale valeur. Nous avons vu, dans la première partie de ce travail, que la teneur des concordats les cataloguait dans la catégorie des traités diplomatiques, et non point dans celle des indults. Nous ne reviendrons pas ici sur ce point qui a été minutieusement étudié plus haut. Quant aux enseignements de l'histoire, ils paraissent également peu d'accord avec la façon de voir de l'auteur de « la nature juridique des concordats en droit canonique ». Nous avons essayé de l'établir ci-dessus. Restent les commentaires des canonistes et les maximes chères à l'Eglise. Il est certain que de nombreux et d'illustres canonistes ont soutenu la théorie des concordats privilèges de l'Eglise. M. Roussel en donne une liste assez complète et suggestive. Il serait inutile de la parcourir tout entière avec lui. Citons cependant l'opinion de l'un des derniers et des plus célèbres Pères de droit canonique du Collège romain, le Père Tarquini.

Sans doute, ainsi que nous l'avons observé au

début de ce travail, notre dessein n'est pas de dire ce que l'Eglise pense des concordats ; mais bien ce qu'en pense l'Etat. Mais remarquons ici que si la théorie des concordats privilèges de l'Eglise a été surtout soutenue par les canonistes, elle l'a été quelquefois aussi par les juristes : c'est pourquoi nous devons nous y arrêter un peu.

Voici donc ce que, le Père Tarquini écrivait a propos de l'opuscule de M. de Bonald que nous avons déjà cité : « Je n'ai jamais pu comprendre comment on *peut professer la doctrine catholique* et en même temps porter atteinte à la primauté du pontife romain en le dépouillant de cette partie de l'administration de l'Eglise qui est devenue matière d'un Concordat. On se fait illusion, quand on s' imagine que le chef de l'Eglise et ses successeurs *ne peuvent plus retirer librement*, quand ils le jugent nécessaire au bien de l'Eglise, les concessions que, pour le même bien, ils ont faites à un prince dans une matière spirituelle ou dans une matière connexe. On se fait illusion dis-je, si l'on s' imagine, malgré cela, sauver la doctrine catholique de la primauté...

Voyez-vous un pontife romain ayant à rendre compte de sa gestion au tribunal du Christ et alléguant comme excuse qu'il lui était impossible de pourvoir au bien de ses brebis, par la raison que le désordre était logé dans une matière dont il n'était plus libre de disposer, à la suite d'un Concordat fait

par lui ou par l'un de ses prédécesseurs ? Avez-vous donc vendu mes brebis lui dirait le Christ ? Quand je vous ai donné l'ordre de les paître, ne vous ai-je pas dit clairement qu'elles étaient à moi et non à vous : je m'étonne qu'on ne voie pas immédiatement la conséquence du système en question (du contrat synallagmatique). Ce système une fois admis, on doit nécessairement reconnaître qu'un Pape peut restreindre la puissance de ses successeurs, que cette puissance de ses successeurs n'est pas exactement la même que celle qui a été donnée par Jésus-Christ à saint Pierre, qu'un Pape ne reçoit pas son pouvoir immédiatement du Christ, mais de son prédécesseur immédiat. Comment voulez-vous, vous autres (partisans du contrat synallagmatique), qu'une matière au sujet de laquelle on confesse qu'à la regarder en elle-même, qu'elle ne peut devenir l'objet d'un contrat bilatéral, mais que par sa nature déterminée elle est un *privilège* et une *concession*, puisse recevoir une forme contraire à sa nature, et, par la plus étrange des métamorphoses devenir cela même à quoi sa nature répugne le plus, c'est-à-dire un contrat bilatéral...

Vous confessez que la matière des concordats, considérée en elle-même, est un *privilège pur*, et puis, au moyen de quelques phrases, et, pour ainsi dire, d'un autre fiat, vous prétendez qu'elle doit prendre la forme d'un contrat bilatéral ? Or cela est aussi possible... qu'il serait possible à une rivière,

au lieu de descendre du sommet de la montagne jusqu'au bas, de s'élever comme une muraille, ce qui n'exigerait rien moins que la verge de Moïse, ou bien qu'il serait possible qu'un feu vif demeurât tranquillement sur la terre et s'y arrêtât sans dresser sa pointe en haut (1). »

Nous avons donné de très larges extraits de la lettre du professeur Tarquini, parce qu'elle résume avec force, et non sans pittoresque, les arguments des partisans de la théorie des concordats indults. Mais qu'on veuille bien observer maintenant qu'il y a également de grands canonistes dans l'autre camp : de Angélis notamment, l'un des collègues du P. Tarquini au Collège romain. En France, l'évêque de Nancy, Mgr Turinaz, soutient que « les concordats sont des *contrats* ayant des caractères spéciaux mais imposant une obligation rigoureuse de justice aux deux parties contractantes, aux Papes et aux gouvernements. »

Il est vrai que de Angélis et Mgr Turinaz sont guidés par des considérations qui affaiblissent un peu la portée de leur manière de voir. Ce qu'ils redoutent surtout, ce sont les conséquences que pourrait avoir l'adhésion de l'Eglise à la thèse des concordats privilégiés. « Cette doctrine acceptée, dit Mgr Turi-

1. Lettre du R. P. Camille Tarquini de la Compagnie de Jésus, professeur de droit canon au Collège romain à M. Maurice de Bonald. (*Acta Sanctæ Sedis*, VI, 536.)

naz, fournirait aux ennemis du catholicisme une arme terrible qu'ils retourneraient contre les concordats et contre la part de droit et de liberté qui reste encore à l'Eglise. *Elle conduit à la séparation de l'Eglise et de l'Etat* » (1).

Il semble bien que les canonistes, qui n'ont pas l'oreille trop ouverte aux bruits du monde, tendent à regarder les concordats comme des indults. C'est que, s'il faut en croire M. Roussel, cette doctrine serait la conséquence ou, si l'on veut, la traduction authentique en langage juridique des maximes de l'Eglise. Il faut se souvenir ici que divers Papes, Grégoire III, Innocent III et Boniface VIII par exemple, ont comparé les Rois au plomb et à la lune et les Papes à l'or et au soleil, qu'ils ont prétendu que l'Eglise n'était pas sujette, mais reine, qu'elle avait en son pouvoir deux glaives, l'un spirituel, l'autre matériel. Le glaive spirituel est dans la main du prêtre, le glaive matériel est dans la main du Roi et du soldat, mais il doit être manié sur l'ordre du prêtre (2). Il est certain, comme l'a écrit M. de Richebourg (3), que la théorie du concordat privilège cadre bien avec la philosophie du droit social telle qu'elle a été entendue par les pontifes que nous venons de citer, mais cette

1. Turinaz. Le Concordat.

2. Boniface VIII. Bulle *Unam Sanctam*.

3. De Richebourg, *loc. citat.*

philosophie du droit social est-elle bien celle de l'Écriture Sainte... ?

Sans vouloir insister sur ce point interrogatif qui nous entraînerait à une incursion sur le domaine de la théologie, qu'on nous permette de reproduire quelques réflexions de l'abbé Fleury dans son cinquième discours sur l'histoire ecclésiastique.

« L'usage le plus pernicieux des allégories est d'en avoir fait des principes pour en tirer des conséquences contraires au vrai sens de l'histoire. Telle est la fameuse théorie des deux glaives. Jésus-Christ, près de sa passion, dit à ses disciples qu'il faut qu'ils aient des épées pour accomplir la prophétie qui portait qu'ils seraient mis au nombre des méchants. Ils dirent : Voici deux épées : il répond : c'est assez. Le sens littéral est évident. Mais il a plu aux amateurs d'allégories de dire que ces deux glaives, tous deux également matériels, signifiaient les deux puissances par lesquelles le monde est gouverné, la spirituelle et la temporelle, que ces deux puissances appartiennent à l'Église, parce que les deux glaives se trouvent entre les mains des apôtres. »

Je demande à tout homme sensé si une telle explication est autre chose qu'un jeu d'esprit, et si elle peut fonder un raisonnement sérieux. J'en dis autant de l'allégorie des deux luminaires que l'on a aussi appliquée aux deux puissances en disant que

le grand luminaire est le sacerdoce qui, comme le soleil s'éclaire par sa propre lumière, et l'empire est le moindre luminaire qui, comme la lune, n'a qu'une lumière, une vertu empruntée.

Cependant, ces deux allégories si frivoles, sont les plus grands arguments de tous ceux qui, depuis Grégoire VII, ont attribué à l'Eglise l'autorité sur les souverains, même pour le temporel, contre les textes formels de l'Ecriture et la tradition constante, car Jésus-Christ dit nettement sans figure et sans parabole : « Mon royaume n'est pas de ce monde. » Il n'en reste pas moins, ainsi que l'observe encore M. de Richebourg, que, si excessives que soient les prétentions des pontifes politiques que nous venons de nommer « elles ont cependant leurs racines dans les évangiles lesquels sont essentiellement idéalistes et mettent les choses spirituelles au-dessus des choses temporelles, par suite l'Eglise au-dessus de l'Etat » (1). Si la théorie des concordats indults a contre elle quelques paroles des évangiles, elle cadre bien avec leur esprit. Aussi était-elle presque exclusivement soutenue dans les milieux ecclésiastiques jusqu'à l'incident de Bonald que nous avons relaté. Désormais, les ailes de la doctrine du Concordat privilège étaient coupées. Pas un jurisconsulte, si ultramontain fût-il, ne l'a nettement reprise à son

1. De Richebourg, *loc. cit.*, p. 58.

compte. Non pas que les bases sur lesquelles elle repose soient aujourd'hui rejetées ; elles sont, au contraire, autant que jamais affirmées. On sera édifié à cet égard si l'on veut bien lire le rapport présenté par M. Méry sur la nature juridique des concordats au Congrès des juristes catholiques tenu à Rome les 13, 14 et 15 octobre 1904 (1). D'après ce juriste, un Concordat est une convention conclue entre deux sociétés inégales par leurs fins, l'Église étant à ce point de vue supérieure à l'État... Le Père Tarquini qualifie les concordats considérés dans leur partie principale, de *Privilèges* ; le mot est exact si on le prend, non dans son sens actuel de pure faveur, mais dans son sens primitif de *loi particulière*, *privata lex*, *privilegium*, par opposition à la loi générale, cette loi particulière émanant de l'autorité qui a qualité pour porter la loi générale... Un Concordat, *même exécuté de bonne foi par l'Etat*, pourrait être annulé par le Pape, si l'événement prouvait qu'il empêche l'Église d'atteindre sa fin, ce que l'Église *jugerait souverainement*...

Dans le fond, la doctrine de M. Méry est la même que celle de M. de Bonald, seulement elle est présentée avec moins de raideur, elle est, en quelque sorte, *édulcorée* : il faut bien tenir compte des « résistances du siècle ».

1. Rapport au XXXVIII^e Congrès des juristes catholiques par G. Méry.

Il résulte des pages qui précèdent, que la théorie du Concordat privilège est vraiment dans la logique de philosophie du droit social de l'Eglise, mais il va de soi que l'Etat ne saurait l'admettre. La plupart des canonistes récents l'ont compris ; parmi eux se fait remarquer le professeur actuel de droit canon au séminaire romain Mgr Giobbio. Voici ce qu'il dit :

« Si le Concordat n'est qu'un contrat unilatéral, qui voudra traiter avec l'Eglise ? dans cette hypothèse un gouvernement *catholique et animé des meilleures intentions* pourrait raisonner ainsi : les concordats, les traités se stipulent pour obliger les deux contractants et pour assurer l'avenir des relations de l'Eglise et de l'Etat... Ministres de Dieu, vous avez droit à la liberté de votre ministère pastoral, je vous la donne pleine et entière, *mais je ne souscris pas de Concordat que vous ne seriez point obligé d'observer, comme je le serai moi-même...* » Mais aujourd'hui hélas, les gouvernements catholiques sont plus rares que jamais, par suite plus difficiles les relations entre la puissance civile et l'ecclésiastique. Qui oserait dire à des gouvernements indifférents ou hostiles : « Traitez avec le Vatican, mais sachez *que les Concordats signés par le Pape et par vous n'obligent que vous.* La réponse ne saurait être douteuse, aucun Concordat nouveau ne serait possible, les anciens seraient déchirés, d'où des maux innombrables pour

l'Eglise. L'Etat dégagé des *liens concordataires*, usurperait les droits du pouvoir ecclésiastique. Si malgré les concordats, les gouvernements montrent tant d'audace dans leurs entreprises contre l'Eglise, que serait-ce si *cette barrière élevée par la sagesse des Papes venait à tomber.* » (1).

Nous n'insisterons pas davantage sur la théorie du Concordat indult, parce qu'elle ne repose pas sur des fondements juridiques, mais bien sur des fondements scripturaires et théologiques. Et ce que nous cherchons à définir ce n'est pas, nous l'avons dit au début de ce travail, la nature des concordats en droit canonique, mais en droit public.

B. — *Les Concordats privilèges de l'Etat*

Pour parler comme Kant les deux doctrines que nous exposons à la suite l'une de l'autre, les concordats privilèges de l'Eglise et les concordats privilèges de l'Etat, sont « antinomiques » elles s'opposent absolument et tendent par conséquent à se détruire ; il n'y a pas entre elles de conciliation possible.

D'après les partisans de la théorie des concordats privilèges de l'Etat, les concordats seraient des lois, lesquelles bien que faites d'accord avec le Pape,

1. Giobbio. *I Concordati*, p. 48.

tireraient toute leur autorité de leur promulgation par le pouvoir civil ; leur modification, leur abrogation même dépendraient uniquement de celui-ci. Bref, les légistes prennent à leur compte la thèse des canonistes, les princes celle des Papes. Cette intervention des rôles est particulièrement curieuse dans les notes échangées en 1850 entre le Vatican et le Piémont relativement au Concordat Sarde. Le cardinal Antonelli secrétaire d'Etat de ce Pie IX qui adressera le fameux bref à de Bonald, soutient que les concordats sont des « *traités internationaux*. Le ministre d'Azeglio s'en plaint ; d'après lui, les concordats sont des *accords essentiellement modifiables* » selon les circonstances et les nécessités gouvernementales. De cette interversion des rôles se dégage un enseignement à savoir que les théories juridiques sont à la remorque des faits et ne font guère que les traduire. L'Eglise a-t-elle la suprématie ? les concordats seront des indults. L'Etat a-t-il la suprématie ? les concordats seront des concessions qu'il veut bien faire...

La doctrine du Concordat privilège de l'Etat est de provenance allemande. Il semble qu'elle a pour père Hiuschius. Dans son ouvrage sur l'Etat et l'Eglise, cet auteur soutient que « la théorie qui prétend que les concordats sont des contrats n'est pas admissible, malgré qu'elle ait de nombreux partisans. Selon le droit public moderne, la législation

de chaque Etat est *omnipotente dans les limites du territoire*. Les églises chrétiennes en temps qu'elles existent à l'intérieur d'un Etat lui sont soumises comme les autres associations » (1). L'omnipotence de la législation de l'Etat ! Il va de soi que les canonistes la rejettent : d'après Hergenræther « les droits de l'Etat sont limités par les autres droits qui sont dans l'Etat » (2). Quant à Hammerstein, il déclare que « la conclusion naturelle de la thèse d'Hiuschius c'est que sur le territoire du royaume de Prusse le gouvernement peut, sans violer la justice, couper les têtes qu'il veut, brûler les vivants, les dévaliser... n'est-il pas omnipotent » (3) ? On se doute bien qu'une telle interprétation de la pensée d'Hiuschius est inexacte pour ne pas dire plus. Dans un traité sur le droit public des Français, déjà vieux de plus d'un demi-siècle, Serrigny écrit : « Qu'on ne s'effraye pas de ces mots : Souveraineté absolue. Cela veut dire simplement que la *souveraineté est souveraine*, c'est-à-dire qu'elle constitue le dernier degré des pouvoirs établis et qu'elle a le dernier mot dans les grandes affaires qui intéressent la communauté ou la nation. Il ne peut y avoir dans un Etat qu'un seul pouvoir souverain... S'il y en avait deux, ils seraient nécessairement en conflit, car tout pouvoir

1. Hiuschius. *Staat und Kirche*, I, 273.

2. Hergenræther. *Chiesa e stato*.

3. Hammerstein. *De ecclesia et statu juridice consideratis*.

aussi bien que tout individu, tend toujours à élargir la limite de ses attributions, et alors qui aurait le droit de régler les conflits sans fin qui s'élèveraient entre eux ? S'il y avait équilibre et parallélisme, les conflits seraient sans issue, puisque nul d'entre eux n'aurait le pouvoir de les résoudre.

« La force des choses conduit donc inévitablement à dire que la souveraineté absolue est exclusive de toute autre.

« Elle est indivisible, impartageable ; il ne doit pas y avoir dans un Etat deux souverains ayant droit de faire un même acte de souveraineté, ou ce qui reviendrait au même, des actes de souveraineté contradictoires.

« Le parallélisme ou l'égalité (entre l'Eglise et l'Etat) est une chimère et répugne à la nature même des choses, car il faut nécessairement que, quand ces deux autorités commandent des choses contradictoires aux membres de la même société, ceux-ci obéissent à une, plutôt qu'à l'autre... » (1). C'est le bon sens même : L'Eglise d'ailleurs ne le méconnaît point, dans sa lettre encyclique sur la constitution chrétienne des Etats (1^{er} nov. 1885), Léon XIII écrit.

« Deux pouvoirs sont en présence donnant des ordres contradictoires. Impossible de leur obéir à tous les deux simultanément ; nul ne peut servir

1. Serrigny. *Traité sur le droit public des Français*.

deux maîtres a dit saint Matthieu. Plaire à l'un, c'est mépriser l'autre, auquel accordera-t-on la préférence ? L'hésitation n'est pas permise, ce serait un crime de méconnaître les droits de l'Eglise, sous prétexte de respecter les droits de l'ordre civil. »

Les objections que les canonistes adressent à la doctrine de Hiuschius ne nous semblent donc pas décisives ; néanmoins nous ne l'admettons pas, nous estimons, en effet, avec M. de Richebourg « qu'elle est en contradiction manifeste avec les textes des concordats, avec les déclarations des co-signataires, le Saint Siège et les gouvernements » (1). Et c'est pourquoi nous la rejetons. Elle n'est point *une interprétation du régime concordataire, mais bien du régime séparatiste*. Si l'on va au fond des choses, quelle est, en effet, l'idée maîtresse qui l'inspire, sinon que, sur le territoire d'un état quelconque, l'Eglise ne saurait être assimilée à une puissance souveraine, mais bien à une simple association soumise aux mêmes lois que les autres ? mais n'est-ce pas là le principe même dont se réclament les partisans de la Séparation des Eglises et de l'Etat ?

La théorie du concordat privilège de l'Etat a pris naissance en pays protestants. La réforme, en effet, régla son attitude vis-à-vis du pouvoir civil sur la parole si connue du Christ que « son royaume n'est

1. De Richebourg, *loc cit.*, p. 67.

point de ce monde ». Partie de cette « maxime » elle admit sans peine que les Eglises protestantes n'étaient que des associations, ne revendiquant sa liberté que pour la vie intérieure. L'Eglise catholique, par contre, s'éleva toujours contre une telle conception. Dans sa lettre encyclique sur « la constitution chrétienne des Etats » que nous avons déjà eu l'occasion de citer, Léon XIII déclare qu'il ne faut pas traiter l'Eglise catholique comme si elle n'avait ni le caractère, ni les droits d'une société parfaite, *comme si elle était une association semblable aux autres qui existent dans l'Etat*, comme si ce qu'on lui laisse de droit et de puissance d'action dépendait de la concession et de la faveur des gouvernements. Les doctrines des Eglises protestantes et de l'Eglise catholique sont donc en contradiction. Rien d'étonnant d'ailleurs, leur situation respective étant essentiellement différente. L'organisation de l'Eglise catholique est incomparablement plus centralisée que celle des Eglises protestantes. Depuis le Concile du Vatican (1870), en théorie du moins, toute impulsion, toute initiative importante vient de Rome... et c'est « ce bloc unique, pour parler comme M. de Richebourg (1), dont la puissance d'attraction est si grande qu'il n'est pas d'esprit élevé qui ne l'ait plus ou moins subie, qu'il s'agit d'assimiler à une asso-

1. Richebourg, *loc. cit.*, p. 66.

ciation quelconque ! Peut-être est-ce faisable ? Mais alors, c'est une solution nouvelle des rapports de l'Eglise et de l'Etat qui apparaît, celle de la séparation ».

Résumons-nous, la théorie du Concordat privilégié de l'Etat se heurte à des objections décisives ; non seulement elle ne s'appuie pas sur les faits, mais elle n'en tient aucun compte ; le texte des concordats la contredit non moins que leur histoire. C'est une conception toute moderne qu'on veut appliquer à des actes plus ou moins anciens. De tels « anachronismes » sont fréquents et de nature à diminuer le prestige des « constructions » que font les juristes. Plus l'on étudie la nature juridique des concordats, et plus il semble que Hubler ait raison quand il prétend qu'elle a varié. « Les concordats formés au temps de la suprématie ecclésiastique, de la toute puissance de l'Eglise au moyen âge, portent en un certain sens le caractère de privilèges, mais ceux qui ont été conclus au point de vue de la coordination de l'Eglise et de l'Etat sont de véritables traités internationaux, parce que les contractants ne reconnaissent pas de droits commun placés au-dessus d'eux et étaient indépendants l'un de l'autre. Du point de vue de l'Etat moderne qui se considère comme la source de tout droit et qui ne peut se lier quant à ses droits de souveraineté, les concordats ne seraient que l'expression de vues concordantes et n'auraient de

valeur qu'autant que l'Etat ne les révoque point par des actes administratifs ou législatifs. » Si ces considérations sont un peu gênantes pour l'esprit français qui aime à synthétiser dans un système unique des actes qui peuvent n'avoir de commun que le nom, elles sont justes croyons-nous. Quelques remarques s'imposent cependant ; nous n'avons point dans ce travail rencontré de concordats qui aient le caractère d'indults, parce que nous ne sommes point remonté au delà de 1516 ; il y en avait eu avant, notamment les concordats de Constance et le Concordat germanique (1448). Nous ne nous sommes trouvé en présence que de concordats, traités internationaux.

La conséquence logique au point de vue auquel se place maintenant l'Etat, nous paraît être la disparition plus ou moins rapide, mais certaine du régime concordataire. Les juristes italiens modernes ne s'y sont point mépris ; voici quelques citations qui le démontrent.

D'après Scaduto, par exemple, les concordats n'ont plus de raison d'être. « Quand ils sont aujourd'hui dénoncés, ce n'est plus, comme il y a quelques années seulement, avec *l'intention d'en refaire de plus avantageux à l'Etat*, mais bien *de légiférer sur les cultes d'une manière indépendante, purement laïque*.

L'Etat n'est plus disposé à se laisser imposer d'obli-

gations par aucune Eglise, si puissante qu'elle soit, ni à s'abaisser à des transactions. Partant du principe de l'égalité des cultes, il entend respecter tous ceux qui ne sont pas en opposition avec les lois, le droit public et la morale, sans admettre la prépondérance de l'un au détriment des autres, ni l'usurpation des droits et fonctions essentielles de l'Etat (1). » Quant à Cadorna, il regarde le système des concordats comme une « survivance » du droit public du moyen âge. Il serait extraordinaire de donner des concordats une analyse juridique dont l'aboutissement logique est de les mettre en morceaux ; c'est pourquoi nous ne saurions voir dans les concordats des privilèges de l'Eglise.

C. — *Les concordats contrats synallagmatiques*

L'objectif restait de trouver une « construction » qui sauvegardât la force obligatoire des accords conclus entre l'Eglise et l'Etat. On en a imaginé deux. D'après certains juristes les concordats seraient des contrats synallagmatiques, d'après d'autres des traités diplomatiques.

On sait assez ce qu'est un contrat synallagmatique. Rappelons cependant la définition qu'en donne

1. Scaduto. *Diritto ecclesiasti.*

M. Planiol dans son *Traité de droit civil* (1) : « Un contrat est synallagmatique, lorsque les deux contractants s'obligent réciproquement l'un envers l'autre... dans tout rapport synallagmatique, chacune des deux parties ne peut exiger la prestation qui lui est due que si elle offre elle-même d'exécuter son obligation, c'est ce qu'on appelle en Allemagne « l'exécution trait pour trait »... Les contrats synallagmatiques doivent donc, dans la rigueur du droit, être exécutés selon notre expression populaire « donnant donnant. »

Ceci étant, peut-on assimiler les concordats à des contrats synallagmatiques ? M. de Richebourg l'a soutenu dans la thèse que nous avons déjà plusieurs fois citée. Il prétend à l'appui de sa manière de voir, que l'histoire lui est favorable : « Aujourd'hui, écrit-il, les concordats désignent exclusivement les pactes entre l'Eglise et l'Etat ; mais il n'en fut pas toujours de même, le moyen âge offre des exemples de concordats entre des évêques et des princes ; ainsi de celui qui fut conclu en 1288 entre les évêques de Portugal et le Roi Denys ; tel encore celui qui fut signé en 1583 entre Guillaume V duc de Bavière, et l'archevêque de Salzbourg.

« La nature juridique de ces concordats n'est pas facile à préciser ; le droit public et le droit privé

1. Planiol. *Droit civil*, t. II, p. 297-298.

étant alors confondus. Il serait cependant malaisé d'y voir des traités d'égal à égal, de puissance à puissance. Ils se rapprochent plutôt des contrats, des transactions. L'évêque est une force, le pouvoir compte avec lui » (1). Il y a, croyons-nous, dans cette manière d'argumenter, plus d'habileté que de justesse. Les raisonnements par analogie sont rarement démonstratifs, et cela se conçoit aisément, l'analogie n'étant presque jamais entière. Dans le cas qui nous occupe, par exemple, elle n'existe pas ; il n'y a rien de commun entre les concordats dont parle M. de Richebourg et ceux de 1516 et de 1802. Des uns aux autres, le droit public était complètement modifié.

Un autre argument est donné par M. de Richebourg ; le *do ut des* est à la base de tous les concordats. « En 1516, Léon X abandonne à François I^{er} le choix des évêques qui étaient alors élus ; mais ce cadeau n'est pas gratuit : le Roi reconnaît au Pape les droits de confirmation et d'annates. De même du Concordat de 1801 », il fut bien réellement une « transaction », ainsi que le disent Consalvi et Talleyrand dans leur correspondance officielle.

Comme l'écrit Joly dans son étude historique et juridique sur le Concordat de 1801 : « Chacune des deux parties contractantes y apparaît comme faisant

1. De Richebourg, *loc. cit.*, p. 71.

au bien de la paix commune le sacrifice de quelques uns de ses intérêts ou de ses droits réels ou présumés. Les concessions consenties par le souverain pontife dépassent de beaucoup, il est vrai, surtout en importance, celles du gouvernement de la République. Le Pape, en effet, consent à ce que la religion soit dépouillée, sur cette vieille terre catholique de France, de son titre huit fois séculaire de religion d'Etat et des prérogatives qui en découlent. Il abandonne à l'Etat d'abord l'immense patrimoine de l'Eglise et ensuite le droit extrêmement important de la nomination aux évêchés... mais, en se plaçant au point de vue de l'histoire, il faut dire qu'en signant le Concordat, le gouvernement de la République rendait à l'Eglise un immense service ; il s'engageait à éteindre ce schisme fatal qui déchirait la France depuis dix ans, il reconnaissait la religion catholique, apostolique et romaine comme étant celle de la très grande majorité des Français (1)... » Sans doute le *do ut des* est la base des concordats, mais, est-ce une preuve que les concordats sont des contrats synallagmatiques ? Pas le moins du monde ; le « donnant donnant » étant tout aussi inhérent aux traités diplomatiques qu'aux contrats synallagmatiques. C'est ce qu'a trop oublié M. de Richebourg ;

1. Joly, *Etude historique et juridique sur le Concordat de 1802*, p. 143.

les remarques qu'il fait sont exactes, mais elles n'ont point la portée qu'il leur attribue.

Nous voudrions aller plus loin et démontrer non pas seulement que la thèse des concordats contrats, synallagmatiques ne repose pas sur des arguments solides, ce que nous venons de faire, mais qu'elle se heurte aux objections les plus graves.

Rappelons d'abord qu'elle n'est guère en faveur parmi les canonistes, lesquels prétendent que les Papes ne peuvent rien abdiquer de leur autorité. « S'il est vrai que l'Etat peut aliéner ses droits, en tout ou en partie, sans que personne puisse élever un doute sur la validité de cette aliénation, il n'en est pas de même de l'Eglise. Un Pape peut bien démissionner à l'exemple de Célestin V, mais tant qu'il est Pape, il garde dans toute sa plénitude la juridiction ecclésiastique.. *Il ne peut restreindre ni sa puissance ni celle de ses successeurs.* » (1).

Et qu'on n'objecte pas que dans les concordats, ce n'est pas *l'autorité des souverains pontifes* qui se trouve diminué, mais seulement *l'exercice de celle-ci* ; ce serait une puérile subtilité. L'usage n'est-il pas essentiellement le but pour lequel le droit existe ? Tel est notamment l'avis de Hammerstein : « Le Christ a voulu que *l'exercice des droits* de l'Eglise fut toujours

1. Giobbio. I *Concordati*, p. 27

libre, partant inaliénable, et non pas seulement les droits mêmes. » (1).

Ajoutez que les choses spirituelles ne sont pas dans le commerce. « Il est hors de doute que les concordats ne peuvent être considérés comme des contrats synallagmatiques, dans celles de leurs dispositions qui regardent les choses spirituelles ou les choses connexes ; la raison en est que les choses spirituelles ne pouvant être l'objet d'une vente, d'un achat ou d'un échange ne peuvent être en aucune façon l'objet d'un contrat. » (2).

Il faut enfin observer que les concordats n'obligent plus l'Eglise dès qu'ils tournent à son désavantage ; « quand les concordats, par suite de circonstances nouvelles, deviennent désavantageux à la société ecclésiastique, il y a lieu d'appliquer la règle : l'engagement tombe dans le cas où il n'aurait pu naître, *negotium cadit in illum casum a quo incipere non poterat* » (3). Par contre d'après le même prélat, l'Etat ne peut pas se dégager, même s'il y va de son intérêt, si un concordat devient nuisible au bien temporel de la société, le gouvernement ne peut pas le dénoncer sans entente préalable avec le

1. Hammerstein, *loc. cit.*, p 217.

2. Tilloy. *Traité théorique et pratique de Droit canonique*, vol. II, n° 3281.

3. Giobbio, *loc. cit.*, p. 34.

pontife, c'est *celui-ci qui jugera s'il doit être maintenu, modifié ou abrogé.*

Ne semble-il pas, après de telles déclarations, que ce serait une duperie pour l'Etat que de regarder les concordats comme des contrats synallagmatiques ? Le pourrait-il d'ailleurs sans aller à l'encontre des principes du droit public moderne ? Bien des juristes le nient, d'après Sarwey (1) les concordats n'obligent pas réellement l'Etat parce qu'il s'agit non pas de questions de droit privé mais bien de questions de droit public interne, domaine dans lequel l'Etat doit garder toute sa liberté d'action.

Contre cette opinion de Sarwey, M. de Richebourg élève des objections ingénieuses et, semble-t-il assez fortes. « Il est d'évidence, écrit-il, que la matière des concordats, à savoir l'organisation des rapports de l'Eglise et de l'Etat, relève au premier chef, du droit public interne, et non pas du droit privé, mais est-il vrai de prétendre que dans ce domaine, l'Etat doit toujours avoir les mains libres ? Certes, nous croyons avec Blüntschli (2) que « ce serait ravalier la souveraineté que d'en faire un droit arbitraire de propriété ». Le gouvernement n'en est que le dépositaire ; il ne peut pas l'aliéner, mais il a le droit de l'exercer au mieux de l'intérêt commun ; c'est une règle de sim-

1. Sarwey cité par M. de Richebourg, p. 72.

2. Blüntschli. *Droit public*, p. 3.

ple bon sens que l'usage de la souveraineté doit s'inspirer des circonstances, varier avec elle. Nous croyons conséquemment que l'Etat peut se lier vis-à-vis de l'Eglise par un contrat synallagmatique, s'il le juge opportun (1). Peut-être, mais est-ce là l'idéal ? Nous aussi, nous laisserons la parole à Blüntschli. « Dans le sein d'un même Etat, la loi est une forme plus élevée que le traité... la loi est l'expression la plus éminemment politique du droit, sa formule la plus réfléchie et la plus pure ; l'Etat entier parle par sa voix, fixe ainsi le droit, le revêt de son autorité. La conscience et la volonté de l'Etat y prennent un corps visible, la loi est le verbe parfait du droit. La forme du contrat a pour corollaire nécessaire l'impuissance dans l'action et *l'oubli de l'intérêt public* (2). »

Si l'on se résolvait à donner des concordats une analyse juridique en contradiction avec leur texte et leur histoire, l'on devrait encore, croyons-nous, rejeter la théorie des concordats, contrats synallagmatiques, parce qu'elle méconnaît les principes sur lesquels repose le droit public moderne. Mais pourquoi édifier des « constructions » qui n'ont point de fondement dans les réalités, alors qu'il en est une qui a pour elle la teneur des concordats et les commentaires dont ils ont été l'objet soit de la part des

1. De Richebourg, p. 73.

2. Blüntschli. *Le Droit public*, p. 6.

gouvernements, soit même, sauf exception, de la part du Saint Siège

D. — *Les concordats traités diplomatiques*

Jusqu'au milieu du xix^e siècle, presque tous les juristes soutenaient cette théorie. Depuis, il est vrai, elle a perdu du terrain ; nous essayerons de montrer qu'elle reste néanmoins fort défendable.

Qu'est-ce qu'un traité diplomatique ? Tous les manuels de droit public le disent, à peu près dans des termes indéniables. Un traité diplomatique, c'est un acte écrit qui lie deux ou plusieurs nations et précise leur situation respective sur un ou plusieurs points déterminés. Les concordats rentrent-ils dans cette définition ? Non, pas absolument. Comme l'observe Calvo « Les concordats ne sont pas à proprement parler des traités internationaux attendu que l'Eglise ne saurait être considérée comme une nation ». Ils s'en rapprochent toutefois considérablement, et le même écrivain le reconnaît : « il est difficile toutefois de ne pas les ranger (les concordats) dans la catégorie des accords diplomatiques ordinaires, puisque d'une part, ils sont conclus entre deux autorités souveraines étrangères qui combinent leur action et stipulent sur un terrain mixte dans le but de prévenir les causes de froisse-

ment et que, d'autre part, ils passent par toutes les formalités consacrées pour les autres traités depuis la négociation jusqu'à l'échange des ratifications (1). »

Il est incontestable que la plupart des concordats se présentent sous la forme de traités internationaux. Nous l'avons assez longuement établi dans la partie historique de ce travail, pour qu'il soit utile d'y revenir ; mais il est une autre assertion de Calvo qui prête davantage le flanc à la discussion ; c'est celle que les concordats « seraient conclus entre deux autorités souveraines étrangères ». Cet argument serait décisif, s'il était exact ; mais l'est-il ?

Dans son ouvrage sur la responsabilité du Pape et son irresponsabilité, Blüntschli professe que « la souveraineté proprement dite n'est point une notion religieuse ou ecclésiastique, mais une notion de droit public ; qui dit souveraineté dit pouvoir suprême, dignité suprême de l'Etat... jadis le Pape avait droit à cette souveraineté en sa qualité de roi des Etats de l'Eglise. Depuis leur sécularisation, il n'est plus chef d'Etat : il ne peut donc plus être tenu pour personne souveraine dans le sens propre... La souveraineté ecclésiastique que réclament les Papes n'est pas plus une notion du droit public international que ne saurait l'être par exemple, l'affirmation d'un grand philosophe qu'il est la première autorité

1. Calvo. *Le droit international théorique et pratique.*

scientifique du monde ou de l'époque... » En conséquence de quoi l'illustre juriste estime que « les traités religieux, conclus entre les divers Etats et la papauté souveraine, comme chef et représentant de l'Eglise catholique romaine, *ne sont pas des traités internationaux* dans le sens propre du mot, parce que le Pape les conclut, non comme *souverain du pays*, mais *comme chef de l'Eglise* et qu'il n'y a qu'une des parties qui soit gouvernement contractant : dans l'autre partie, c'est l'Eglise qui contracte. » Blüntschi reconnaît cependant que les concordats ont de l'analogie avec les traités internationaux, en ce sens que ce sont deux *puissances essentiellement indépendantes* qui en qualité de personnes publiques s'accordent entre elles sur des objets de droit public... Ses conclusions sont du plus haut intérêt : d'après lui, « il n'est pas possible de nier que les concordats engendrent une obligation bilatérale ; mais elle n'est pas de même nature que celle qui résulte des traités internationaux, les parties contractantes n'étant pas de même ordre. L'Etat peut à son gré rompre les concordats pour des *raisons politiques* et par le *devoir qui lui incombe de veiller au bien de son peuple* ».

Avant d'entreprendre une critique détaillée de la doctrine de Blüntschi, relevons l'accueil qui lui a été fait par les canonistes. D'après le prélat Giobbio, elle est, en partie, vraie et, en partie, fausse. Blünt.

schli a raison de prétendre que les concordats ne peuvent être assimilés aux traités internationaux mais, ainsi que le remarque Mgr Cavagnès, toute la différence est en faveur de l'Eglise. Les traités internationaux ont lieu d'habitude entre égaux, les concordats, non ; la supériorité de l'Eglise étant hors de doute. D'où il suit qu'il est absolument faux de dire que l'Etat peut rompre les concordats par des motifs d'opportunité. *Ces conventions ayant une fin éminemment spirituelle*, ne peuvent être dénoncées *sous prétexte de dommage temporel*. Notez, par contre que si, par suite de circonstances imprévues, les concordats deviennent nuisibles à l'Eglise, ils tombent d'eux-même. Sur bien des points, les canonistes-peuvent-être en désaccord ; sur celui-ci ils sont unanimes : *Si ha una perfettissima concordia* (1).

La théorie de Blüntschi qui, nous venons de le voir, n'a pas eu l'avantage de plaire aux canonistes, a paru timide à bien des juristes ; si, en effet, Blüntschi déclare que le droit international n'a point à faire état de la souveraineté spirituelle du Pape, s'il refuse par suite de ranger les concordats dans la catégorie des traités internationaux, il les en rapproche cependant par la raison que les parties contractantes seraient des « puissances essentiellement indépendantes ». C'est là une affirmation fort contredite aujourd'hui.

1. Giobbio, *loc. cit.*, p. 35.

« Dans notre siècle, écrit Scaduto, s'est éclairci et raffermi le principe que le Saint Siège, comme tel, c'est à savoir comme *organe suprême* d'une Eglise, *n'est pas* une puissance et que les Eglises sont des associations ou des institutions dans l'Etat et non indépendantes de sa juridiction. » « Aujourd'hui, dit de son côté le professeur Piérantoni, les concordats sont réputés étrangers au droit international ; les deux éléments constitutifs des traités publics, les personnes et la matière. leur font défaut. N'y figurent pas deux personnes qui stipulent dans l'intérêt de deux nations, mais un prince et un prêtre qui ne représentent pas une nation. La matière manque aussi, le pontife ne traite pas de questions relatives à la souveraineté politique, mais du régime religieux du pays de l'autre partie contractante. »

Des deux assertions contenues dans le passage que nous venons de citer, l'une est incontestable ; dans les concordats, le Pape traite du régime religieux du pays de l'autre partie contractante. L'autre n'est pas aussi certaine ; le Pape ne serait point un souverain. « Je m'étonne, poursuit Piérantoni, qu'un jurisconsulte ait pu prétendre que les prérogatives souveraines appartenaient de soi au pontife à cause de son caractère suprême. C'est une impossibilité si l'on veut bien comprendre quel est le rôle d'un sou-

1. Giobbio, *loc. cit.*, p. 35.

verain dans une société, la souveraineté est un concept purement politique..., c'est l'autorité suprême chargée de mener la société à ses fins ; elle s'incarne dans un sujet qui l'exerce, qu'il s'appelle prince ou duc, Empereur ou Roi, consul ou président, de telle manière qu'il devient le synonyme de l'Etat et qu'il en est la représentation et l'expression entière et parfaite. »

Et notez bien que chez le monarque, « la souveraineté et l'exercice de la souveraineté se confondent. Est seul souverain celui qui exerce la souveraineté de fait. Celui qui la possède et qui la perd s'appelle un souverain déchu. Il apparaît en définitive, que la question de savoir si les concordats sont ou ne sont pas des traités diplomatiques dépend de cette autre : le Pape est-il ou n'est-il pas souverain ? Tout est là, c'est pourquoi nous insistons assez longuement.

CONCLUSION

Dans un ouvrage qu'il a publié sur *la Papauté en droit international*, M. Imbart Latour déclare que, « le Pape est souverain ». D'après lui, c'est un principe fondamental dont les conséquences sont considérables. « Trop souvent, malheureusement, on lui dénie cette souveraineté (au Pape) sous le fallacieux prétexte qu'il n'a pas de territoire sur lequel il puisse l'exercer ; mais tout concourt à prouver cette souveraineté » suivent des considérations théologiques et des citations d'évêques assez peu probantes. Et l'auteur arrive aux conclusions que voici : « Il est certain que l'Eglise catholique ne constitue pas un véritable état, dans le sens consacré par le droit des gens, car la notion d'Etat suppose une agglomération de familles associées, une autorité souveraine régissant en commun ces familles et enfin un but de l'association ; or, ici il n'y a pas d'établissement sur un territoire déterminé et propre ; il y a là une situation toute spéciale. Le Pape est un souverain *sui generis* dont le protectorat s'étend sur toutes les nations catholiques. Or les

Etats ordinaires reconnus par le droit des gens peuvent également exercer *certaines droits sur leurs nationaux à l'étranger ou sur les nationaux d'Etats qui sont soumis à leur protectorat*. Ici il en est de même. » (1).

Une telle conception étonne dans un livre publié à Paris en 1893 ; elle hanta le cerveau de quelques Papes du moyen âge ; mais aujourd'hui, c'est à peine si quelquefois elle repasse comme un rêve par la tête des pontifes romains.

Le Saint Siège ne prétend point au protectorat de toutes les nations catholiques, mais actuellement encore les Papes revendiquent une double souveraineté, temporelle et spirituelle ; sont-ils fondés à le faire ? Et d'abord le souverain pontife a-t-il la qualité de souverain temporel ? Il l'avait incontestablement avant le 20 septembre 1870, jour de la prise de Rome ; mais depuis ? les avis sont très partagés.

D'après quelques jurisconsultes, la situation du Saint Siège n'aurait point été modifiée par la perte de ses Etats, tel est M. Weiss. « Le Pape écrit-il, *est regardé comme un souverain par ceux-là même qui l'ont dépouillé de ses Etats*, il en partage les prérogatives avec le monarque qui a succédé à son pouvoir temporel : à ce titre, il peut acquérir, il

1. Imbart-Latour. *La Papauté en Droit International*, p. 26.

peut posséder, témoin l'hôpital Santa Galla que la famille Odescalchi a donné au Saint Siège à Rome même et dont personne ne songe à lui contester la propriété... Si telle est la situation, si tels sont les droits du Pape, au sein de l'Italie unifiée, à plus forte raison sa *souveraineté est-elle de même intacte* avec le dehors, avec la France notamment. Cela résulte suffisamment de ce fait que le gouvernement français se considère toujours comme lié envers le Saint Siège par le Concordat de 1802, qu'il négocie avec le Vatican, qu'il accrédite un ambassadeur auprès de lui, et qu'il en reçoit un Nonce apostolique.» (1).

Dans une thèse soutenue l'année dernière, M. J. de Cougny s'est efforcé d'établir que les faits invoqués par M. Weiss (qui ont aujourd'hui partiellement cessé d'être exacts on le sait assez) n'ont pas la signification qu'il leur prête et avouons-nous? nous croyons qu'il y a réussi. « Quelle que soit, dit M. de Cougny, l'autorité qui s'attache à ce qu'écrit M. Weiss, les arguments qu'il présente ici ne nous semblent pas concluants ; il n'est point exact de prétendre que le Pape est toujours regardé comme souverain par ceux-là même qui l'ont dépouillé de ses Etats..., qu'on veuille bien se rappeler seulement que dans la séance du 8 février 1871, le rapporteur de la loi des garanties déclara formellement que la qualité de

1. Weiss. Pandectes françaises, 1892, V^e partie, p. 19.

souverain ne pouvait pas être accordée au Pape » (1).

Il semble que sur ce premier point, c'est M. de Cougny qui est dans le vrai. C'est la loi des garanties qui règle, en Italie, la situation du Pape ; or il n'est pas un article de cette loi qui reconnaisse au Saint-Père la qualité de souverain. L'article 1^{er} déclare bien que la personne du Pape est sacrée et inviolable, que le pontife a droit aux honneurs souverains dans tout le royaume, mais de là à soutenir que le Pape est souverain, il y a loin ; le législateur a détaché quelques attributs de la souveraineté pour les conférer au Pape, et c'est tout. Le rapporteur de la loi, M. Bonghi, l'a formellement déclaré, et les écrivains dévoués au Vatican ne s'y sont point mépris ; leur indignation le prouve suffisamment, le Père Curci par exemple, s'élève avec vivacité contre cette conception du Parlement italien qui consistait à accorder au Pape les attributs de la souveraineté en lui en enlevant la substance : « les prérogatives d'un souverain, sans l'être d'un souverain, c'est une vanité ; dans le cas présent, c'est une amère ironie, *c'est comme si l'on conférait à un âne les prérogatives d'un docteur tout en le laissant âne.* »

« D'une manière incontestable et presque incontestée, poursuit M. de Cougny, le distingué professeur de la Faculté de Paris, est ici dans l'erreur. Or c'est

1. De Cougny. *La Papauté en droit international*, p. 74.

sur cette base que repose la suite de son raisonnement « si telle est la situation si tels sont les droits du Pape, au sein de l'Italie unifiée, à plus forte raison sa souveraineté est demeurée intacte avec le dehors, avec la France notamment ». M. Weiss ajoute, il est vrai, quelques considérations destinées à fortifier sa thèse ; mais elles ne semblent pas décisives : « Le gouvernement français se considère toujours comme lié envers le Saint Siège par le Concordat de 1801 », mais était-ce donc en *qualité de souverain temporel* que le Pape avait signé le concordat ? N'était-ce pas de *façon évidente en qualité de souverain spirituel de chef de l'Eglise* ? » (1).

Cette dernière observation de M. de Cougny a une grande portée, elle est grosse de conséquences. Pour prétendre que les concordats sont des traités diplomatiques, il faut démontrer non pas que le Pape est un souverain temporel, ce qui n'a rien à voir dans l'affaire, mais bien qu'il est souverain spirituel et qu'à ce dernier titre il a le droit de figurer parmi les personnes du droit international.

Que le Pape ait, dans l'Eglise, la souveraineté spirituelle, la chose n'est douteuse pour personne aujourd'hui du moins ; qu'il en ait toujours été ainsi, c'est une question plus discutable, mais dans laquelle nous n'avons pas à entrer parce qu'elle est d'ordre exégétique et historique.

1. De Cougny, *loc. cit.*, p. 74.

Il est possible, ainsi que le prétendent des écrivains autorisés, notamment MM. de Pressensé et Ollivier, que l'Eglise ait été d'abord une démocratie, qu'elle soit ensuite devenue une aristocratie, les évêques ayant écarté les laïques du gouvernement.

Ce qui est en tout cas certain, c'est qu'elle est devenue, particulièrement depuis le Concile du Vatican (1870), la monarchie la plus absolue qu'il y ait au monde. Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler quelques-uns des principaux canons de ce Concile : « Si quelqu'un dit que le bienheureux apôtre Pierre n'a pas été constitué par le Christ notre Seigneur, *prince des apôtres et chef visible de toute l'Eglise militante*, ou que le même Pierre n'a reçu qu'une *primauté d'honneur* seulement, et non pas une *primauté de juridiction* propre et véritable directement et immédiatement conférée par le même Jésus-Christ, notre Seigneur, qu'il soit anathème ; si quelqu'un dit que ce n'est pas l'institution de Jésus-Christ notre Seigneur, ou de droit divin, que le bienheureux Pierre a des *successeurs perpétuels dans sa primauté* sur toute l'Eglise, ou que le pontife romain *n'est pas successeur du bienheureux Pierre dans la même primauté*, qu'il soit anathème ; si quelqu'un dit : le pontife romain n'a qu'un office d'inspection et de direction et non un suprême pouvoir de juridiction sur toute l'Eglise, non seulement dans les choses qui concernent la foi et les mœurs, mais aussi dans celles

qui appartiennent à la discipline et au gouvernement de l'Eglise, répandue dans tout l'univers, ou qu'il a seulement la principale portion et non toute la plénitude de ce pouvoir, ou que le pouvoir qui lui appartient n'est pas ordinaire et immédiat, soit sur toutes les Eglises, soit sur chacune d'elles, soit sur tous les pasteurs et sur tous les fidèles et sur chacun d'eux, qu'il soit anathème. Anathème enfin à celui qui contredirait cette définition : « que le pontife romain, lorsqu'il parle *ex cathedra*, c'est-à-dire lorsque, remplissant la charge de pasteur et de docteur de tous les chrétiens en vertu de sa suprême autorité apostolique, il définit qu'une doctrine sur la foi ou sur les mœurs doit être crue par l'Eglise universelle, jouit pleinement, par l'assistance divine qui lui a été promise dans la personne du bienheureux Pierre, de cette infailibilité dont ce divin rédempteur a voulu que son église fut pourvue en définissant la doctrine touchant la foi et les mœurs, et par conséquent de telles définitions du pontife romain sont irréformables d'elles-mêmes et non en vertu du consentement de l'Eglise ; *ex sese non autem ex consensu ecclesiæ irreformabiles esse* ».

Il serait surperflu d'insister davantage. Sans conteste, le Pape possède, dans l'Eglise catholique, la souveraineté spirituelle la plus complète qu'il soit possible d'avoir, puisque non seulement il en est le chef suprême, mais il en est le chef infailible.

Il ne nous reste désormais qu'une proposition à établir ; celle-ci, que la qualité de souverain spirituel dont bénéficie le Pape, doit le faire ranger parmi *les personnes du droit international, à l'instar des chefs d'Etat*.

C'est le point délicat de cette thèse. Nous savons déjà que d'après Blüntscli « *la souveraineté ecclésiastique que réclament les Papes, n'est pas plus une notion du droit international, que ne saurait l'être par exemple, l'affirmation d'un grand philosophe qu'il est la première autorité scientifique du monde ou de l'époque* ».

Et nombreux sont les juriconsultes qui partagent à cet égard l'opinion de Blüntscli ! Ainsi M. Bompard qui écrit : « Comme chef de la religion catholique, il semble que le Souverain Pontife doive rester complètement en dehors du droit international. Nous savons, en effet, que cette science ne dépend d'aucune religion, qu'elle a pour domaine exclusif l'étude des relations qui s'établissent entre Etats » (1). Ainsi MM. Despagnet et Piedelièvre dont les manuels sont en toutes les mains.

Nous ne nous mettrons point à la suite de ces auteurs, quelle que soit leur autorité, nous n'admettons point, en effet, que *les Etats soient les seuls sujets du droit international* ; nous croyons que d'autres

1. Bompard. *La Papauté en Droit international*.

groupements peuvent jouer ce rôle, et cette opinion n'est point insolite ; elle a été défendue avec beaucoup de talent par plusieurs juristes, notamment par Pasquale Fiore. « Il nous est impossible d'admettre que les personnes juridiques qui *sont une simple création des pouvoirs publics*, tout en pouvant exercer leur activité dans la *magua civitas soient soumises au droit international...* Il n'en est pas de même de l'Eglise considérée comme une *institution nécessaire et naturelle, forme spontanée* de la sociabilité humaine... quel que soit le fondement de la communion religieuse, on est forcé de reconnaître qu'elle *se produit spontanément* comme conséquence du besoin inné et instinctif de l'homme de croire au surnaturel ; *sa constitution est donc un fait nécessaire et naturel comme la formation de l'Etat...* Elle est le produit de certains besoins moraux qui naturellement ont poussé les hommes inspirés de la même foi à se réunir en communauté, tout comme d'autres besoins non moins naturels et non moins impérieux les ont amenés à former un Etat...

L'Histoire nous enseigne et nous montre que, partout où se trouvent des hommes sortis de l'état de barbarie et parvenus à un certain degré de civilisation, on rencontre une forme quelconque d'organisation politique inspirée par le besoin pressant d'arriver plus facilement à un complet épanouissement, là aussi l'on constate l'existence d'une communion

religieuse, produit nécessaire et spontané du besoin de satisfaire certaines aspirations innées de l'âme et de résoudre les graves problèmes de la vie intérieure en se servant de la foi du dogme et de la mystérieuse croyance au surnaturel. *Toute communion religieuse, considérée en elle-même, est une institution juridique, publique, universelle, en ce sens qu'elle n'est pas une création du droit territorial* et peut sans cesse étendre le cercle juridique de son activité partout où se trouveront des personnes acceptant spontanément la même foi et la même doctrine et reconnaissant librement l'autorité d'un chef suprême qui exerce sur tous les croyants un pouvoir moral pour les diriger et les gouverner...

J'en conclus que l'Eglise, institution *existant jure suo indépendamment du droit territorial, ayant une sphère d'activité qui peut embrasser le monde entier...* doit être *soumise au droit international*, ce régulateur suprême des relations entretenues par toutes les sociétés qui coexistent dans l'humanité...

Il ne faut pas oublier cependant qu'en fait, pour pouvoir exiger d'être traitée comme une personne dans la *magna civitas* une confession religieuse doit constituer un organisme tangible, c'est-à-dire une communauté de croyants réunis sous l'autorité suprême d'un chef, elle doit en outre avoir un centre terrestre ; il faut qu'elle rattache à un gouvernement central les fidèles épars dans les diverses parties du

monde. Ces conditions ne sont aujourd'hui remplies que pour l'Eglise catholique romaine ; seule entre toutes, elle se présente sous l'aspect d'une institution tangible, admirable dans son organisation consolidée par dix-neuf siècles d'existence et appuyée sur la hiérarchie la plus compacte et la plus puissante qu'ait jamais vue le monde. » C'est une belle page que celle que nous venons de citer, et le droit est une noble science quand il plonge ainsi ses racines au cœur même des tendances les plus profondes et les plus essentielles de l'âme humaine, quand il sait se vivifier aux sources fécondes de la psychologie et de l'histoire ! Qu'importe que la théorie de Pasquale Fiore rende impropre l'expression de *droit international*. Selon une fine remarque de M. de Cougny, « les formules dans lesquelles nous essayons d'emprisonner les fuyantes réalités ne sont-elles pas toujours étroites par quelque endroit ? » sous le prétexte que « le droit international a pour domaine exclusif l'étude des relations qui s'établissent entre l'Etat », le prince de Monaco tiendrait un rôle dans le concert des souverains et le Pape n'en tiendrait point ! Il nous semble que de telles conséquences jugent la doctrine que nous combattons et qui procède d'un formalisme excessif, sans fenêtres ouvertes sur l'évolution qui s'accomplit sous nos yeux, laquelle tend à diminuer l'importance de l'Etat et à augmenter celle des autres groupement sociaux.

Pour terminer, résumons les conclusions définitives auxquelles nous nous arrêtons ; du point de vue historique, nous estimons que les concordats, du moins ceux que nous avons étudiés, doivent être regardés comme des traités diplomatiques ; du point de vue critique, nous croyons qu'il en est encore de même, parce que d'abord, les autres analyses que l'on a essayées prêtent à des objections décisives selon nous ; parce que, de plus, s'il ne nous a pas paru possible de reconnaître au Pape la qualité de souverain temporel, nous lui avons reconnu celle de souverain spirituel, qui importait seule dans l'espèce. Une grave difficulté s'est ici présentée devant nous : le concept de souveraineté serait purement politique et non point religieux. Nous avons essayé de la résoudre ; il ne nous appartient pas de dire si nous y avons réussi...

Vu : le Président de la thèse,
WEISS

Vu : le Doyen,
Ch. LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer :
le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
LIARD

BIBLIOGRAPHIE

- Bonald (de).* — Deux Questions sur le Concordat de 1801.
Blüntschli. — Le Droit public.
Bert (Paul). — Rapport sur la Situation de l'Eglise et de l'Etat.
Briand. — Rapport...
Bompard. — La Papauté en Droit international.
Despagnet. — Précis de Droit international public.
Cougny (de). — La Papauté en Droit international.
Chénon. — Les Rapports de l'Eglise et de l'Etat.
— Concordat et Séparation.
Cadorna. — La Conciliazone.
Cavagnis. — Diritto Canonico.
Calvo. — Le Droit international théorique et pratique.
Guymier. — Caroli VII Francorum regis Pragmatica Sanctio.
Giobbio. — I Concordati.
Hiuschius. — Staat and Kirche.
Imbart-Latour. — La Papauté en Droit international.
Isambert. — Recueil général des anciennes lois françaises.
Joly. — Etude historique et juridique sur le Concordat de 1801.
Pierantoni. — La Chiesa catholica nel diritto commune.
Pressensé (de). — Le Concile du Vatican.

Planiol. — Traité élémentaire de Droit civil.

Rebuffus. — Concordatorum inter...

Richebourg (de). — De la Nature juridique des Concordats.

Rousscl. — De la Nature juridique des Concordats en Droit
canonique.

Sévestre. — L'Histoire du Concordat de 1801.

Weiss. — Pandectes Françaises.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I. — Les Concordats et l'Histoire.....	7
CHAPITRE II. — Les Concordats et la Doctrine.....	57
1° Les Concordats indults.....	57
2° Les Concordats Privilèges de l'Etat.....	67
3° Les Concordats Contrats synallagmatiques.....	75
4° Les Concordats Traités internationaux.....	83
CONCLUSION.....	89

